

# entorno

NÚMERO 48 • JUNIO 2011

**Dos años de Gobierno del FMLN: promesas, resultados y calificación de la gente.**

Claudio M. de Rosa

**Obstáculos para una investigación social orientada al desarrollo.**

José Padrón Guillén

**Una política financiera a medias.**

Rafael Rodríguez Loucel

**Propuestas para construir un nuevo modelo de desarrollo contenidas en el informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010.**

William Pleitez

**De la partidocracia a la Democracia Constitucional-Ciudadana.**

Alberto Arene

**Redes académicas-científicas y cooperación internacional universitaria.**

Bianca Ruth Orantes



**Universidad Tecnológica**  
*Nuestro Compromiso es la Innovación*

ISSN: 2218-3345

Tres décadas fomentando

*cultura*



Somos la única universidad en poseer un museo de antropología, contribuyendo así a la conservación del centro histórico de San Salvador, al preservar su patrimonio arquitectónico. Así mismo, impartiendo carreras de fomento cultural como Arqueología y Antropología.

**TRES DÉCADAS CRECIENDO, CAMBIANDO  
Y EVOLUCIONANDO MARCAN LA DIFERENCIA.**

**30**  
años



**Universidad Tecnológica**  
Nuestro Compromiso es la Innovación



## DIRECTOR GENERAL

Dr. José Mauricio Loucel

Rector de la Utec

## DIRECTOR EJECUTIVO Y PRODUCCIÓN

Rafael Rodríguez Loucel

## COMITÉ EDITORIAL

Rafael Rodríguez Loucel (Coordinador)

Alberto Arene

René Portillo Cuadra

Blanca Ruth Orantes

## COLABORADORES

Guillermo Antonio Contreras

María José Monjarás

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Evelyn Elizabeth Reyes de Osorio

## REVISIÓN

Noel Castro

## IMPRESIÓN

Tecnoimpresos, S.A. de C.V.

19ª. Av. Norte, No. 125,

San Salvador, El Salvador

Tel.: 2275-8861 • Fax: 2222-5493

E-mail: gcomercial@utec.edu.sv

Los artículos y documentos que aparecen en esta edición son responsabilidad de sus autores, no representan la opinión oficial de la Utec.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, siempre que se cite la fuente.

La revista *Entorno* es una publicación de la **Universidad Tecnológica de El Salvador**.

Calle Arce, No. 1020,

San Salvador, El Salvador, C.A.

Tel. 2275-8888,

Fax: 2271-4764

E-mail: infoutec@utec.edu.sv

www.utec.edu.sv

# entorno

REVISTA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR - NÚMERO 48 - JUNIO 2011

## 5

Editorial

## 7

Dos años de gobierno del FMLN: promesas, resultados y calificación de la gente

Claudio M. de Rosa

## 22

Obstáculos para una investigación social orientada al desarrollo

José Padrón Guillén

## 46

Una política financiera a medias

Rafael Rodríguez Loucel

## 53

Propuestas para construir un nuevo modelo de desarrollo contenidas en el informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010

William Pleitez

**65**

De la partidocracia a la democracia  
constitucional-ciudadana

Alberto Arene

**82**

Redes académicas-científicas y cooperación  
internacional universitaria

Blanca Ruth Orantes

# EDITORIAL

La revista *Entorno* de la Universidad Tecnológica de El Salvador Utec, se inició a principios de 1997 y ha publicado 47 ediciones, las cuales contienen artículos de profesionales de diversas áreas de las ciencias; unos que laboran en esta entidad y otros, también profesionales reconocidos, que laboran en otras entidades que también poseen la inquietud de realizar análisis y elaborar comentarios de la realidad nacional. *Entorno* ha logrado ampliar el número de sus colaboradores y está a la disposición de aquellos que gozan de la disciplina de investigar, analizar y escribir sus comentarios debidamente fundamentados; idealmente, proponiendo soluciones a la amplia y diversificada problemática nacional.

Esta edición de *Entorno* es la número 48 y forma parte de un continuado esfuerzo por mejorar la calidad de la revista tanto en lo que se refiere a la forma como al contenido. La presente publicación consolida ese ensayo iniciado en la edición anterior, pero que los frecuentes lectores podrán apreciar con más precisión. En la amplia temática desarrollada se aprecia la multiplicidad de pensamientos y la diversidad de enfoques. *Entorno* ha cedido espacio en los últimos años a publicación de reseñas de investigación en donde se publican artículos con formato científico de los resultados de investigaciones que la Vicerrectoría de Investigación coordina.

En este número se incluyen los siguientes trabajos: "Redes académicas científicas y cooperación internacional universitaria," "De la partidocracia a la democracia constitucional ciudadana," "Propuestas para construir un nuevo modelo de desarrollo contenidas en el Informe Sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010," "Dos años de gobierno del FMLN: promesas, resultados y calificación de la gente" y "una política financiera a medias." La Universidad Tecnológica de El Salvador no necesariamente comparte con todas las afirmaciones y puntos de vista que aparecen en este documento, pero les da cabida en este medio de comunicación por considerarlos aportes que pueden contribuir a la solución de la problemática. Sin embargo, es necesario aclarar que los artículos y documentos que aparecen en esta edición son responsabilidad de sus autores y no representan la opinión oficial de la universidad.

El Comité Editorial de *Entorno* se compromete a continuar en su intento de perfeccionamiento de este medio de investigación, análisis y publicación, y está receptivo a sugerencias de

# EDITORIAL

lectores y expertos en ese sentido. Aprovecha la ocasión para invitar a investigadores, docentes, estudiantes en las diversas áreas del conocimiento, sean estos salvadoreños o extranjeros, a que participen activamente con sus aportes y en forma académica-científica de calidad con artículos en las diversas disciplinas del conocimiento y con propuestas que contribuyan a resolver la compleja problemática del país

Es necesario aclarar de antemano que los artículos deben ser originales e inéditos y que el Comité se reserva el derecho de publicarlos o no, para lo cual se aplicarán exclusivamente criterios rigurosos (técnicos y científicos) como parámetros de calidad.

# Dos años de gobierno del FMLN: promesas, resultados y calificación de la gente

El Gobierno tiene una tarea formidable para recuperar su imagen, la que no se logra con avisos comerciales, sino que generando resultados, cumpliendo promesas, escuchando a la gente y alejándose de la confrontación. Sin dudas, llegó el momento de actuar con sensatez, de reflexionar y corregir.

Claudio M. de Rosa  
Analista

## Marco conceptual

**E**l progreso socioeconómico de un país se logra de mejor manera si se crea el círculo virtuoso donde el crecimiento económico genera recursos para el progreso social y éste resulta en personas con mejor preparación para contribuir a un mayor crecimiento económico. Por esto es tan importante que la economía crezca, porque así las empresas y las familias ganan, consumen e invierten, todo lo cual eleva la recaudación tributaria, para invertir —principalmente en educación y salud de calidad— esto es en capital humano.

Desde el punto de vista económico, el crecimiento se logra en la medida que; (i) hay mayor consumo, donde el privado (consumidores) es clave; (ii) hay altos niveles de inversión privada y pública; (iii) y hay una estrategia que estimule la ampliación de las exportaciones, esto es, para recibir mayores ingresos provenientes del extranjero.

En el ámbito externo, las remesas familiares también juegan un papel preponderante en la captación de recursos externos

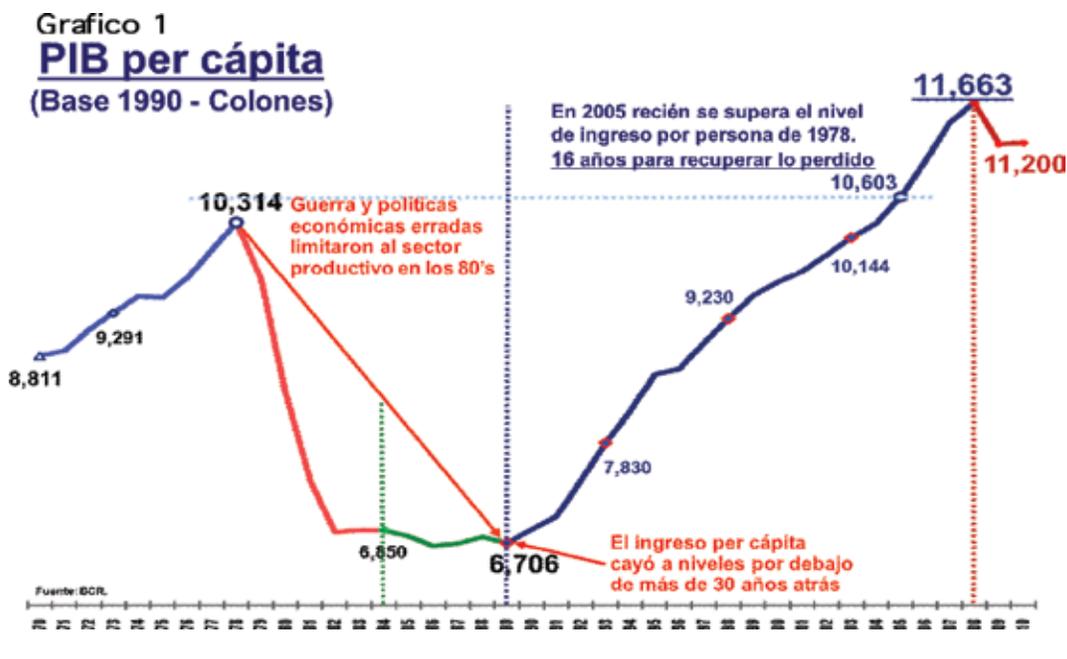
para estimular la economía nacional, pero ellos deben verse como un factor para ganar tiempo estratégico, mientras se conquistan nuevos mercados para las exportaciones nacionales. Por tanto, ellas deben observarse como un factor positivo “temporal” y no contar con ellas como fuente de ingreso de largo plazo. Las mayores dificultades y las reformas migratorias que se están manifestando en Estados Unidos de América, en respuesta a un ambiente de rechazo de los inmigrantes ilegales, muestran que el crecimiento de las remesas será cada vez más difícil de mantener en el largo plazo. Lo más probable es que haya una tendencia a que las remesas familiares se desaceleren y luego se reduzcan paulatinamente.

## Herencia de las transformaciones de los últimos 20 años

El Salvador se transformó durante los últimos 20 años, lo cual es fácil de observar si se aleja de las posiciones preconcebidas de orden ideológico.

Desde fines de los 70, El Salvador vivió un período de agudas contradicciones socioeconómicas y políticas, caracterizado por un conflicto armado, como reflejo del alto grado de intolerancia que mostró la sociedad salvadoreña. La situación del país se agravó por la fuerte crisis económica que nació de la incertidumbre que ocasionaba el conflicto, la destrucción de la infraestructura y de las fuentes de producción, así como por el irrespeto por la vida de las personas. Todo exacerbado por la implantación de políticas "estatistas intervencionistas" que violaron el derecho de propiedad privada, en medio de una fuerte recesión económica mundial.

En los 80's, el estatismo ahogó la iniciativa creadora del sector privado: (i) las principales fuentes de producción y de servicios fueron usurpadas por el Estado: reforma agraria y nacionalización del comercio externo y de la banca; (ii) grandes déficit del sector público fueron financiados, en proporciones crecientes, con recursos domésticos: se desplazó al sector privado y puso presión en los precios internos; (iii) el país era como una isla incomunicada con el mundo, sólo reconocida por la violencia y como lugar de alto riesgo; y (iv) hubo una alta fuga de capitales, al tiempo que la inversión privada, en gran proporción, se fue del país.



Hubo una fuerte intervención estatal en la vida económica, donde había que solicitar permisos para importar, exportar y comprar dólares; el otorgamiento de crédito al sector privado fue politizado y su acceso fue limitado, en medio de una creciente corrupción. Déficit fiscales sin control y altos impuestos asfixiaban al sector privado y ponían presión al costo de vida, de modo que el IPC aumentó 468,5% entre 1980-89, al tiempo que el ingreso real per cápita cayó y el subempleo afectaba a la mitad de la Población

Económicamente Activa. En ese entorno, la pobreza, el analfabetismo y el desempleo llegaron a niveles récord, con tendencia a aumentar, lo que causó que el país se empobreciera social y económicamente: El Salvador retrocedió más de 30 años y los expertos internacionales consideraban que se necesitaría 50 años para recuperarse. Pero en 16 años se transformó la economía, se contuvo la caída real del ingreso por persona y todos los indicadores sociales mostraron una marcada mejoría (Gráfico 1 y Cuadro 1).

Si bien se logró la paz, se estableció un sistema de libertades y hubo un progreso importante, en el transcurso del gobierno anterior, el populismo, graves señalamientos de corrupción y la recesión mundial crearon condiciones favorables para un cambio de gobierno, lo que abrió paso al triunfo electoral

del FMLN, con un candidato que se alejó de la ortodoxia, hizo grandes promesas y, así, levantó una gran esperanza. Con este triunfo de la izquierda, la democracia dio otro paso importante, porque se materializó un proceso de alternancia que se ponía en duda.

**Cuadro 1. Principales indicadores económicos**

1989	2008
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (crecimiento): 1,1%</li> <li>• IPC - Tasa de inflación: 18,0%</li> <li>• Desempleo urbano: 9,4%</li> <li>• Tasa de subempleo: 50,0%</li> <li>• Aumenta pobreza y afecta a: 61% de los hogares</li> <li>• 80-89: Ingreso real se desploma 2/3 en la década</li> <li>• Déficit Fiscal (%PIB) 4,7%</li> <li>• Excl. Donaciones: 5,9%</li> <li>• Recaudación tributaria (%PIB): 7,8%</li> <li>• Deuda pública total (%PIB): 47,0%</li> <li>• Órdenes Legalizadas Pendientes de Pago: ₡1.416 mm</li> <li>• RIN: \$ 20 millones</li> <li>• Mora externa a mayo: \$160 millones</li> <li>• Exportaciones: \$576 millones</li> <li>• Permisos para importar y comprar divisas</li> <li>• Crédito al sector privado: 20,9% del PIB</li> <li>• Tasa interés (corto plazo): 20,21%</li> <li>• Cartera bancos en mora: 36,7%</li> <li>• Analfabetismo: 32,1% de la población es analfabeta</li> <li>• Baja cobertura, escuelas destruidas y abandonadas</li> <li>• Deporte abandonado</li> <li>• Creciente déficit de vivienda: 4 millón 48 mil viviendas</li> <li>• Cobertura de agua: 51,9% de hogares con agua de cañería</li> <li>• Energía eléctrica estatal: 69,3% de hogares con electricidad</li> <li>• Telefonía estatal: 122 mil teléfonos y pasaban años para obtener una línea y altas tarifas</li> <li>• 97 mil vehículos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (crecimiento): 4,7% 2007; 2,5% 2008 (en recesión)</li> <li>• 1,2% a mayo 2009: 15 veces menos</li> <li>• 5,8% en 2007; 5,5% (2008)</li> <li>• 28,4% (2007), 32,1% (2008)</li> <li>• Se reduce 11 puntos: 36,4% en 2008 (30,7% en 2006)</li> <li>• Ingreso real se mantiene</li> <li>• Déficit 3,1% (% PIB)</li> <li>• Excl. Donaciones: no aplica</li> <li>• Recaudación: 13,4% en 2007; 13,0% en 2008</li> <li>• Deuda pública: 35,7% (2008)</li> <li>• Órdenes legalizadas pendientes de pago: no aplica.</li> <li>• RIN: \$2.541mm, récord histórico a esa fecha</li> <li>• No existe</li> <li>• Exportaciones: \$4.549 millones (2008): 7,9 veces más</li> <li>• No aplica; no las pide porque están en manos del público</li> <li>• Crédito al sector privado: bancos residentes 41,7% del (2008); incluyendo bancos no residentes: 53,2%</li> <li>• Tasa interés (corto plazo): 9,38%</li> <li>• Cartera bancos en mora: 2,8%</li> <li>• 13,9% de la población es analfabeta</li> <li>• EDUCO llega a más 1.700 comunidades, con 4.400 maestros: gana premio mundial a la excelencia del Bco. Mundial; y Escuela Saludable da servicios de salud a más de 1 millón de niños/as.</li> <li>• Somos líderes en CA</li> <li>• 1 millón 620 mil viviendas... 620 mil nuevas viviendas cuando los hogares aumentaron en 340 mil</li> <li>• 78,7% con conexiones de agua por cañería</li> <li>• Distribución privada: 91% de hogares con electricidad</li> <li>• Telefonía privada: 7.8 millones de líneas en 2008 y 8,7 millones en 2009, líneas inmediatas y bajas tarifas</li> <li>• 674 mil vehículos por crecientes clases medias</li> </ul>

**Evaluación: a dos años del gobierno del FMLN**

Han pasado dos años del gobierno del FMLN, presidido por don Mauricio Funes y toca evaluar su gestión, la que

se debe hacer sobre la base de dos enfoques diferentes: (i) el cumplimiento de sus principales promesas electorales y (ii) la evaluación que le da la población a su gestión. Es importante destacar que a los dos años de gobierno, que

en el caso de El Salvador equivalen al 40% del período de gestión, ya se deben haber cumplido o realizado la inmensa mayoría de las ofertas electorales, porque este es el tiempo cuando el gobernante utiliza su capital político y toda la energía de un equipo que aspira marcar la diferencia con el gobierno anterior y que busca destacarse por la ejecución de proyectos y los resultados positivos que con ellos se logren.

Para calificar la gestión de manera objetiva se emplea un mecanismo donde si la promesa tiene menos de 20% de ejecución se considera "no cumplida"; si tiene cumplido entre 21% y 85% se califica como "en proceso de cumplimiento"; y si ya ha logrado ejecutar más de 85% se considera "cumplida". Esta forma de medir aplica los conceptos tipo Politifact, en el cual no se consideran factores externos al dominio del gobierno, como pueden ser: no aprobación de leyes por el Congreso, falta de recursos o cualquier otra razón que lo limite, porque se estima que quien promete, conoce a fondo la situación del país. Usando esta conocida forma de calificar, no se pretende aquí hacer la evaluación sino dejarlo al criterio del lector. En este ejercicio, dé un punto por promesa "cumplida", ½ por "en proceso" y "0" por incumplida y tendrá su evaluación.

### Las 15 promesas principales

1. Dar uniformes, zapatos y útiles escolares.
2. Ciudad Mujer. Hay una sola; prometió una en cada cabecera departamental.
3. "Programa Madre Feliz para garantizar todo el apoyo que las mujeres necesitan durante el embarazo y hasta los primeros cinco años de vida del niño (incluyendo) medicinas gratis, ayuda alimentaria y transporte para consultas y exámenes regulares.
4. "Programa Primer Empleo", "con capacitación para nuestros jóvenes".
5. "Creación de la Fábrica de Empleos", con "100.000 empleos directos en los próximos 18 meses".
6. "Construcción y mejoramiento de 25 mil viviendas urbanas" en 18 meses.
7. "Reactivación de nuestra producción agrícola y ganadera (y) generar más de 35 mil empleos." Pero, no se generan los empleos y cae producción de granos básicos.
8. "Reforestación de la cuenca del río Lempa... empleos a 10 mil personas."
9. "Entregar 'todos' los títulos de propiedad de la tierra, ya en el primer año de gobierno".
10. "Reduciremos el costo de la vida".
11. Al Gobierno (de Saca) "no le preocupa la angustia de la gente que no tiene qué darle de comer a sus hijos... nosotros sí sabemos qué hacer... aumentar la producción local de alimentos... organizar sistemas de distribución de alimentos a precios más baratos".
12. "Para las autoridades de seguridad pública, que hoy se cometan dos o tres asesinatos menos al día de los que se cometían hace tres años eso es un éxito... sólo cuando dejemos de vivir en la zozobra diaria... podremos hablar que las políticas de combate a la delincuencia están dando resultados... mientras eso no ocurra, el fracaso es visible y la necesidad del cambio se acrecienta cada vez más"... Nosotros sí combatiremos la delincuencia... (11/nov/07). "Las maras, las pandillas, no pueden continuar actuando y creciendo impunemente". Pero, los homicidios aumentan de promedio de 9.1 casos por día en 2007-08 (3.335 casos al año) a 11.5 en 2009-10 (4.213 al año, 26.3% más).
13. Abastecimiento de medicinas en los hospitales. A dos años, Viceministra reconoce desabastecimiento. Faltan entre 10, 15 hasta 60 medicamentos, según el

establecimiento. Se estima que de cada tres medicinas recetadas pacientes reciben en promedio sólo una.

14. "No estoy proponiendo incremento de impuestos, ni nuevos impuestos, ni incremento de tasas impositivas, ni por razones electorales, por una razón de justicia tributaria... me parece injusto aumentar el IVA o poner un impuesto más, mientras no combatamos la elusión, la evasión y el contrabando".
15. "El bien público no puede ser confundido con el bien personal... Transparencia, combate a la corrupción y todas las formas de despilfarro y desvío del dinero público serán cosas sagradas en nuestro gobierno". Nota: hay acusaciones de corrupción no investigadas como por ejemplo: "Recibimos presiones de la Presidencia de la República... asignar paquetes agrícolas, ya negociados a cambio de apoyo legislativo... con GANA y PCN" (Manuel Sevilla, ex ministro de Agricultura) y reconocido por el diputado Lorenzana; ... "mi salida es... de típica corrupción, por asignación sin licitación de \$20 millones en publicidad a **Polistepeque** (Francisco Gómez, ex presidente de ANDA); posible violación de Ley de Ética Gubernamental (Art. 6): servidores públicos "no podrán pedir o recibir dádivas, beneficios o favores", y usó *jet* "prestado" para viaje a Orlando.

Lamentablemente, los contrastes entre lo prometido y las excusas después de las elecciones son causas del desprestigio generalizado de la función política. Evidentemente le quita valor a cualquier ser humano el no tener "palabra", esto es, decir algo, comprometerse y no tener reparos en no cumplir. Por tanto, esto aplica a cualquier profesión o actividad de la persona, pero se hace más relevante cuando se ejerce la función política, que debe ser entendida como "servir" a la gente, sin engaños.

## **Economía: marcada recuperación externa y débil evolución interna**

### **Anuncios incumplidos y plan anticrisis no ayudaron a una recuperación**

La profunda recesión económica y financiera mundial también golpeó a El Salvador a partir de mediados de 2008 y mostró su mayor impacto adverso en 2009. En este contexto, el 1 de junio, el presidente Mauricio Funes dijo: "Estamos lanzando El Plan Global Anticrisis... para garantizar la estabilidad de la economía y minorar los problemas sociales... Cuatro grandes objetivos guían nuestro plan: Resguardar los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo; proteger a los sectores poblacionales más vulnerables de los efectos negativos de esta crisis; aprovechar esta crisis para impulsar políticas de estado en materia social y económica e iniciar la construcción de un sistema de protección universal para todas las mujeres y para todos los hombres de nuestro país".

Seguidamente agregó: "En el área del empleo y apoyo a la producción, el plan contempla (1) la generación de 100 mil empleos directos en los próximos 18 meses. Entre las medidas más importantes se encuentran la ejecución de un (2) programa de empleo temporal, (3) la realización de un programa de ampliación y mejoramiento de servicios públicos e infraestructura básica y la (4) construcción y mejoramiento de 25 mil viviendas urbanas y (5) 20 mil soluciones de techo y piso en comunidades rurales, en municipios en condiciones de pobreza severa". En el área crediticia, el plan contempla la (6) creación inmediata de la banca estatal para el fomento productivo...". "La segunda medida es la (7) garantía y extensión temporal de los beneficios de acceso a los servicios de salud del Seguro Social para personas que

cotizan y que hayan perdido su empleo... Y la tercera medida es la (8) eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública y la (9) dotación inmediata de medicamentos esenciales a todos los establecimientos del sistema público de salud. No más unidades ni hospitales sin medicinas... (ellos) tendrán el cuadro básico de medicamentos.”

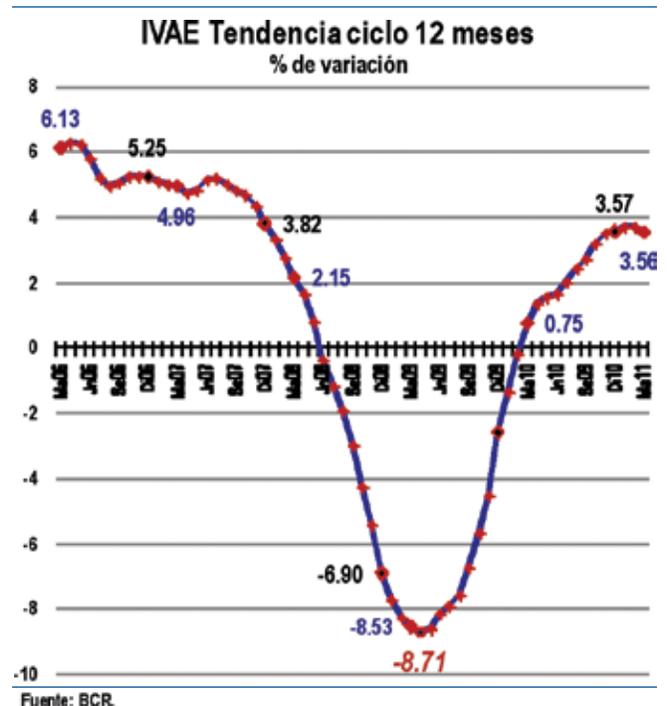
Lamentablemente, en el Informe de Labores del Presidente de la República, presentado el 1 de junio de 2011, no se mencionaron mayormente estos nueve anuncios hechos dos años antes. Probablemente porque en realidad sólo el “eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública” fue cumplido cabalmente y de los otros ocho no hubo avances significativos. Así, las medidas de reactivación económica anunciadas no tuvieron el impacto esperado. Además, en vez de tomar medidas económicas anticíclicas, el gobierno del FMLN introdujo un Paquete Tributario, esto es, implementó una acción pro cíclica, que acentuó la crisis y la economía terminó contrayéndose 3,1% en 2009.

Así se tiene que pasado dos años de Gobierno del FMLN es evidente que el **plan anticrisis** que implementó **no revertió la recesión**, de la cual se tendió a salir con debilidad hacia fines de 2010, principalmente por efectos “externos”, como el crecimiento de la economía de Estados Unidos de América y la recuperación de las economías centroamericanas, a los que se suman el esfuerzo del sector privado salvadoreño.

Así es como el promedio móvil de 12 meses de la tendencia ciclo del índice del volumen de actividad económica, IVAE, la mayor aproximación al PIB anual según el BCR, después de iniciar una tendencia a la contracción a partir de la segunda mitad de 2007, llegó a tocar fondo con -8,71% de decrecimiento en abril de 2009, contrario a mostrado por el BCR durante meses, que señalaban que se había tocado

fondo entre octubre-diciembre de ese año. Sin embargo, las nuevas cifras muestran una evolución positiva a partir de marzo de 2010, después de numerosos “ajustes”, por periodos de hasta cinco años (¿?), para acercarse lo más posible al dato final de crecimiento del PIB para 2010.

En 2010, la economía salvadoreña mostró señales de una recuperación “estadística” hacia el final primer semestre, liderada por el sector externo, mientras los indicadores de actividad económica interna se mantuvieron débiles. Si bien el primer dato firme del BCR indicaba que la economía creció 0,7% real en 2010 —porcentaje que ya fuera considerado como inflado, dada la evolución de todos los otros indicadores macroeconómicos—, este fue sometido a un “ajuste estadístico”, partiendo de los años anteriores, lo que dio como resultado un crecimiento económico de 1,4%, sin que esto realmente hubiera significado un mayor crecimiento en la realidad, dado que familias y empresas no sintieron que esto sucediera. Las primeras mostrando una contracción del gasto y las segundas viviendo mes a mes



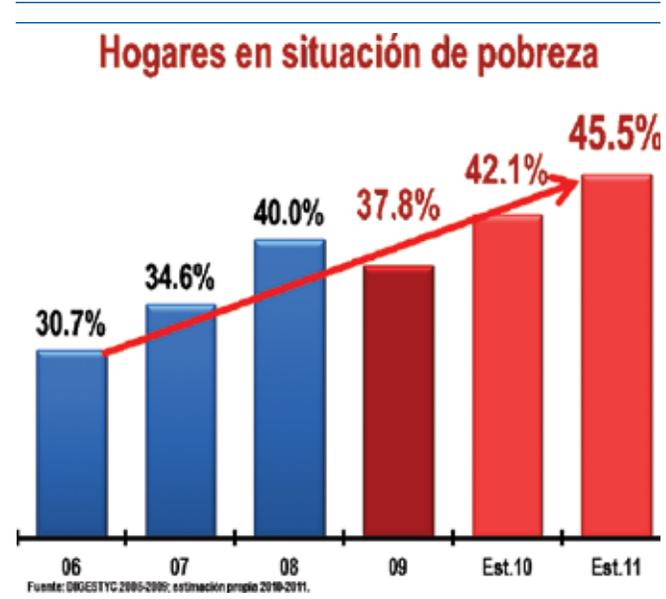
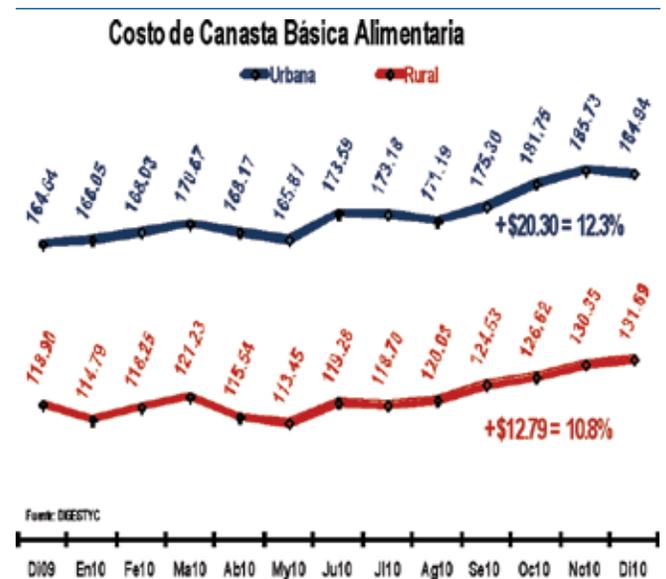
entre la vida y la muerte, asfixiados por la sequía de caja, las presiones de proveedores y esfuerzos para cumplir con el pago de planilla cada quince días.

### Inflación repunta liderada por Canasta Básica

La inflación se mantuvo baja durante el segundo semestre de 2009, se elevó en el primer trimestre de 2010, en buena parte como resultado de la Reforma Tributaria, así como ajustes a la electricidad. Luego, a mediados de año, se inicia un leve pero creciente camino de aumento de la inflación, en gran parte por el alza de precios de los combustibles en el mercado mundial, situación agravada por un fuerte aumento de los precios de granos básicos, que se dio por una combinación de bajo rendimiento —que causó que la producción de frijol, maíz y sorgo de las cosechas 2009-2010 y 2010-2011 cayeran por debajo de las alcanzadas en 2008-2009— por la entrega atrasada y politizada de granos básicos, así como un régimen de lluvias que no fue favorable para los cultivos.

La baja producción de granos básicos impactó la canasta básica alimentaria —considerado el Índice de Precios al Consumidor de las familias de menores ingresos—, causando un aumento de su costo en \$20.30, esto es, 12,3% en 2010, poniendo presión en los presupuestos familiares urbanos. Además, la canasta básica “rural” subió \$12.79, esto es 10,8% en 2010, y luego se eleva a \$139.9, que equivale a un alza de 17,7%, resultado que golpea donde hay mayor pobreza en el país. Todo este aumento al tiempo que sube el agua, la luz, el gas, la gasolina y el diesel.

En la medida que el empleo no se recupera con fuerza, que aumenta el subempleo y el costo de la vida se eleva, se estima que el número de hogares en “situación de pobreza”



aumenta 7.7 puntos porcentuales en los dos últimos años, esto es, más del 45% de los hogares estarían en situación de pobreza en 2011. De este modo, estarán viviendo en situación de pobreza unos 700 mil hogares en 2011, que representan 171 mil hogares más que han caído en pobreza relativos a los que estaban en situación precaria en 2006. Esto significa que el país habría retrocedido 14 años, cayendo en una situación sólo comparable con 1997, cuando el 48% de hogares estaba situación de pobreza.

### Mayor inversión: la apuesta estratégica del Gobierno

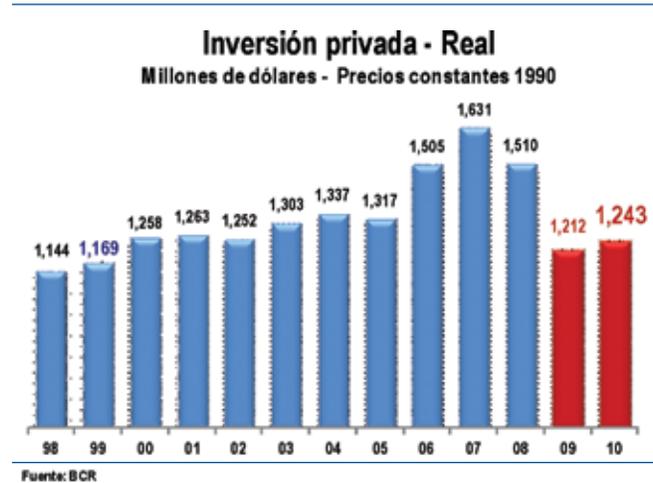
La estrategia macroeconómica central del gobierno del FMLN para lograr un mayor crecimiento económico se fincó en aumentar la inversión pública para compensar la alicaída inversión privada nacional y mantener o incrementar la inversión privada extranjera directa (IPED). El resultado de dos años de gestión ha sido pobre. Claramente la inversión privada sigue aletargada, la inversión pública es deficiente y la IPED deja de venir porque el país ha dejado de ser atractivo.

En efecto, la "formación bruta de capital fijo", traducido en forma coloquial como "inversión", en el país decrece. Esto es preocupante porque además de ser un indicador general del grado de confianza de los empresarios también expresa el dinamismo futuro que puede adquirir la economía, esto es, su potencial de crecimiento. Aquí entra en juego la percepción empresarial, donde si está sumida en incertidumbre o expectativas de recesión económica, la inversión tiende a bajar; contrariamente y cuando hay confianza tiende a subir.

La realidad de El Salvador muestra que la inversión "privada" cayó de \$1.510 millones en términos reales (descontada la inflación) en 2008, cuando se inicia la recesión, a \$1.212

millones (19,7% menos) y se recuperó levemente a \$1.243 millones (\$31 millones o 2,6%) en 2010. Esta recuperación timorata revela que la inversión privada del último año es aún 17.8% menor a la de 2008.

Al evaluar la ejecución de inversión "pública", se observa que la estrategia del Gobierno para dinamizar la economía transformándose en un fuerte inversor no fue posible: fracasó. Ella cayó de \$222 millones en 2008 a \$187 millones en 2009 (-15,8%), algo lógico ente la recesión económica y comprensible por el cambio de Gobierno. Sin embargo, la caída de la inversión privada continúa y se sitúa en \$178 millones (-4,9%) en 2010, revelando un descalabro en la ejecución de inversión pública.



En términos nominales (precios actuales), se tiene que de \$846 millones programados de inversión en 2010 —con recursos disponibles— el Gobierno dejó de invertir \$309 millones, según informe de la Unidad de Análisis y Seguimiento del Presupuesto (Asamblea Legislativa), por su poca “capacidad estratégica de ejecución”, por lo que recomendó al Gobierno “revisar los procesos y la capacidad técnica de los ejecutores”. El presidente Funes también entró en las explicaciones, pero dejó en el tintero las deficiencias que se tienen por la reducida “capacidad técnica de los ejecutores”, resultante del despido o cambio de trabajadores públicos con años de experiencia por razones políticas. Este es un lamentable resultado, porque si no se tiene claro lo que se está licitando, no se puede explicar con precisión lo que se necesita y los requerimientos técnicos, se termina declarando desiertas las licitaciones, haciendo engorrosos los procesos o se tomará más tiempo del necesario. Esto es lo que ocurre ahora.

Es adecuado decir que hay “una falla estructural”, donde la Lacap ha sido factor central. Pero es inapropiado señalar que “no es un problema de este Gobierno; gobiernos anteriores también han tenido una baja ejecución presupuestaria”. Pero esta explicación deja al desnudo al

Presidente cuando señala: “Desde que asumí el Gobierno dije que necesitábamos hacer una reforma administrativa de fondo, que permitiera contar con un gobierno más eficaz y más eficiente”. Increíblemente han pasado dos años y recién busca corregir lo que sabía desde el primer día de gestión, teniendo el caudal político necesario para hacer la reforma necesaria.<sup>1</sup>

El tercer objetivo era mantener el flujo de IPED, pero también se convirtió en un fracaso. El Salvador era un país atractivo, con grado de inversión, avanzando en competitividad y desarrollo humano e incluso logró ubicarse entre los diez países económicamente más libres del mundo. Todo esto se perdió y la confianza de invertir en El Salvador se esfumó. Los datos del reciente informe de la Cepal son demoledores. La IPED cayó de \$1.508 millones que ingresaron en 2007, antes de la recesión, a \$784 millones —inicio de recesión— en 2008, a \$431 millones en 2009, y luego se hundió hasta \$89 millones en 2010 —menos 79,5%—. Esto se debe fundamentalmente a la incertidumbre que genera el Gobierno así como la falta de un plan para atraer la inversión extranjera, con apuestas específicas, como se ha visto recientemente en Honduras y en Guatemala.



<sup>1</sup> La reciente reforma es parcial y está fundamentalmente dirigida a las necesidades de compras del sector salud, pero la reforma mayor aún está pendiente.

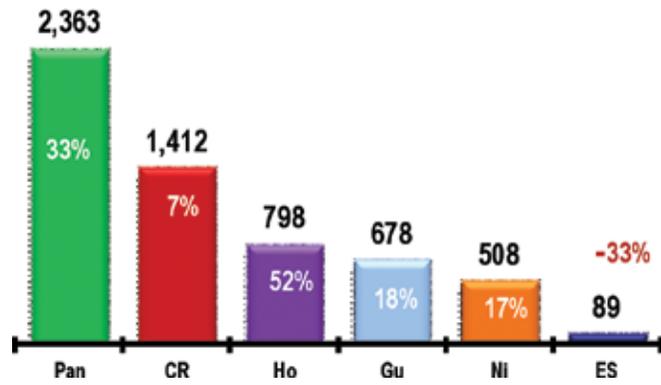
Si se compara esta IPED en El Salvador con la que recibió el resto del Istmo se ve claramente que somos los últimos. En 2010, la IPED que llegó a Panamá fue de \$2.363 millones (un aumento de +33%); Costa Rica \$1.412 millones (+7%); Honduras \$798 millones (+52%); Guatemala \$678 millones (+18%); y Nicaragua \$508 millones (+17%). Al ver el volumen de IPED captadas por Honduras –saliendo de una profunda crisis política– y de Nicaragua –la economía más pequeña de Centroamérica y con gobierno de “izquierda”– ¿quién puede tener la responsabilidad del descalabro en la inversión en El Salvador después de sólo dos años de gobierno del FMLN? Claramente, no es por razones ideológicas que la Iped dejó de venir a El Salvador.

### Aumenta deuda con baja inversión pública

Al actual Gobierno se le ha aprobado la mayor cantidad de recursos provenientes de créditos en la historia de El Salvador, para reactivar la economía y apoyar diferentes programas sociales. Lo aprobado entre mayo 2009-2011 alcanza a \$4.374.2 millones (Cuadro 2). Además, el Gobierno está negociando otros \$835 millones, que de aprobarse llegarían a un total de \$5.209.2 millones, que representan unos 25 puntos del PIB.

Sin embargo, de este monto aprobado hay que descontar los préstamos reprogramados en 2009 (\$383.0 millones), y los que corresponden a otros compromisos, por un total de \$510.5 millones. Entonces, lo aprobado y disponible para el Gobierno suma \$3.4080.7 millones (más de 16 puntos del PIB) y que, de aprobarse los \$835 millones en negociación, el total disponible se elevaría a \$4.315.7 millones, equivalentes a unos 20 puntos del PIB, lo que lo lleva camino a ser el gobierno que más se ha endeudado en la historia de El Salvador.

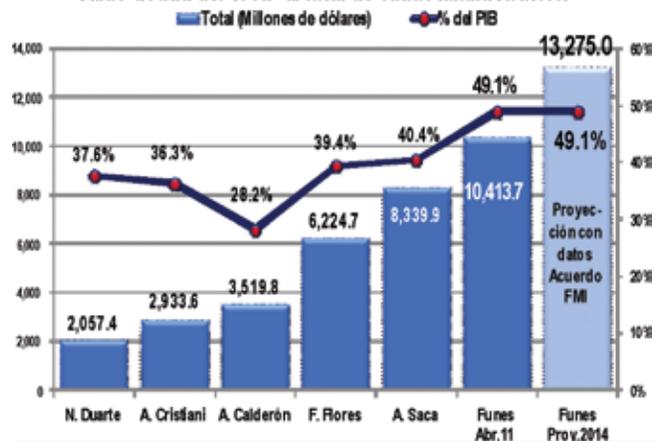
### Inversión Extranjera Directa Millones de US\$ por año y % de variación



### Cuadro Endeudamiento desenfrenado

Año	Fases 2009 -2011	Aprobados US\$	Disponibles GOES
2009	Aprobados	\$3,082.0	\$2,699.0
2010	Aprobados	\$ 671.7	\$ 671.7
2011	Aprobados	\$ 110.0	\$ 110.0
		\$3,863.7	\$3,480.7
2011	En proceso		\$835.0
2010-11	Otros compromisos: acciones BID y deuda municipios	\$510.5	\$0.0
<b>Total aprobado a la fecha por la ALI</b>		<b>\$4,374.2</b>	
<b>Si se aprueban los en proceso</b>		<b>\$ 885.0</b>	
<b>Total esperado a ser aprobado:</b>		<b>\$5,209.2</b>	
<b>Gran total disponible:</b>			<b>\$4,315.7</b>

### Saldo deuda del SPNF al final de cada Administración



Fuente: N. Duarte, datos oficiales; BB, Fondo Troncal IDR del IDI; A. Cristiani y A. Calderón, datos oficiales; BB y 1992; Francisco Flores y A. Saca, datos oficiales de 2004 y 2008; y F. Flores a abril 2011, datos según el IBIC.

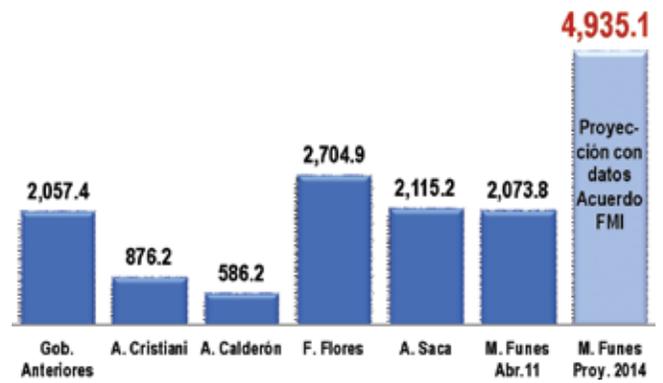
Por su parte, la **deuda pública total** ya llegó a \$10.413.7 millones a abril de 2011, lo que muestra que el Gobierno del FMLN ha endeudado al país en \$2.074 millones en 23 meses de gestión, sólo \$41.4 millones menos que el endeudamiento total del quinquenio de la administración del presidente Antonio Saca. La deuda crece \$3.4 millones diarios.

A este ritmo de endeudamiento, lo más probable es que al cierre de los dos años ya haya superado el endeudamiento de los cinco años del gobierno anterior y que alrededor de septiembre ya haya sobrepasado al gobierno de Francisco Flores, que debió afrontar la reconstrucción del país por los dos terremotos de 2001.

Sin embargo, este gobierno muestra una ejecución mediocre de la inversión pública (algo más de 60%), cuando en los últimos dos años del gobierno anterior ya se había logrado ejecutar sobre 70%. Entonces, la pregunta obvia es que si la deuda crece tan fuertemente y la inversión es mucho menor a lo presupuestado ¿qué ha pasado, a dónde han ido a parar estos recursos? La respuesta apunta a que una parte significativa del endeudamiento se ha utilizado para pagar "gasto corriente". Recuerdo una entrevista en Canal 21 al candidato Mauricio Funes, que condenaba el endeudamiento para financiar "gasto corriente", aseverando que el "FMLN nunca" apoyaría préstamos para este tipo de gasto. ¡Cómo cambia la vida! De lo que ayer se condenaba, ahora se abusa sin medida.

Preocupa que el endeudamiento se aproxima con celeridad a niveles de insostenibilidad fiscal, ante una reingosa irresponsabilidad fiscal. Si la inversión no se recupera y no logra crecer la economía con fuerza —por ahora muy lejos de eso—, y si no se crean más empleos y aumenta el consumo, difícilmente subirá la recaudación tributaria, y El Salvador seguirá el camino de muy alto riesgo como país.

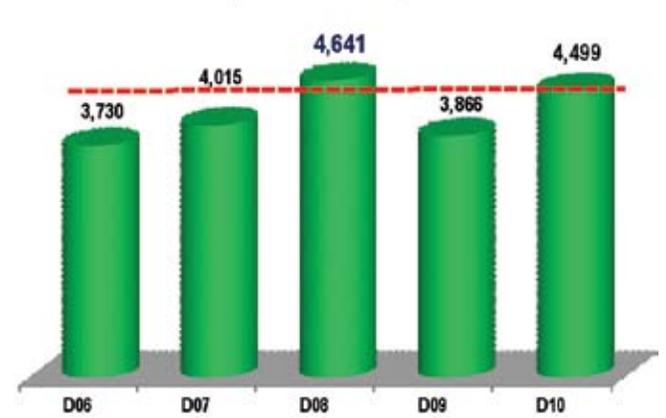
**Endeudamiento SPNF en cada gestión**  
(Millones de dólares)



**Sector externo con fuerte recuperación hala la economía**

Los resultados más positivos **proviene del sector externo** con una recuperación de las exportaciones, que crecieron 16,4% en 2010 y una más lenta pero importante alza de 2,4% de las remesas familiares. Sin embargo, los buenos resultados en estos dos componentes del sector externo se vieron disminuidos por el leve crecimiento de la inversión privada extranjera directa, que sólo sumó \$89.0 millones en 2010.

**Exportaciones 12 meses a diciembre de cada año**  
(Millones de dólares)



Fuente: BCR

Las exportaciones salvadoreñas alcanzaron \$4.499 millones en 2010, con un alza de 16.4% respecto a 2009, cuando ellas se contrajeron -16,7%. Si bien estos resultados son alentadores, se tiene que lo exportado el último año es aún -3,1% menos que lo realizado en 2008.

Por su parte, las importaciones totalizaron \$8.498.2 millones en 2010, que representan un aumento de 16,0% respecto 2009, en gran parte explicado por el aumento de la factura petrolera y de las importaciones de maquila, asociada por un repunte de la actividad económica en los Estados Unidos de América.

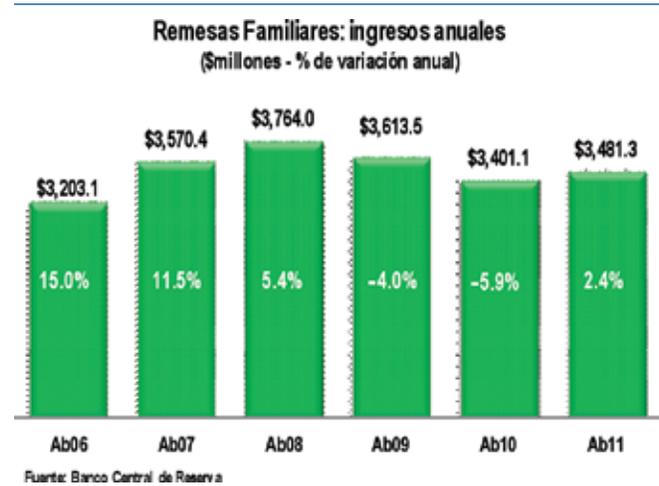
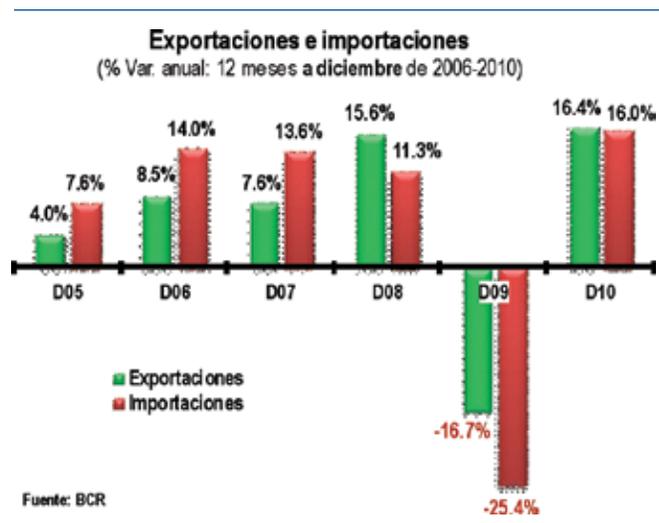
### Remesas familiares con leve aumento

Las remesas recibidas alcanzaron un total de \$3.481.3 millones en los 12 meses a abril de 2011, lo que refleja un aumento de 2,4% respecto al mismo período de 2009, cuando cayó 5,9% después de la baja de 4,0% e 2008. Este resultado es, principalmente, reflejo de una disminución importante del desempleo hispano en EEUU.

El monto de remesas recibidas en los 12 meses a abril de 2011 —salvo en 2010—sólo supera los ingresos captados en 2006. De este modo, las familias salvadoreñas recibieron \$282.7 millones menos en los 12 meses a abril de 2011 relativos al récord de \$3.764 millones en 2008, lo que afecta adversamente su capacidad adquisitiva.

### Crédito al sector privado deprimido y dinero se contrae

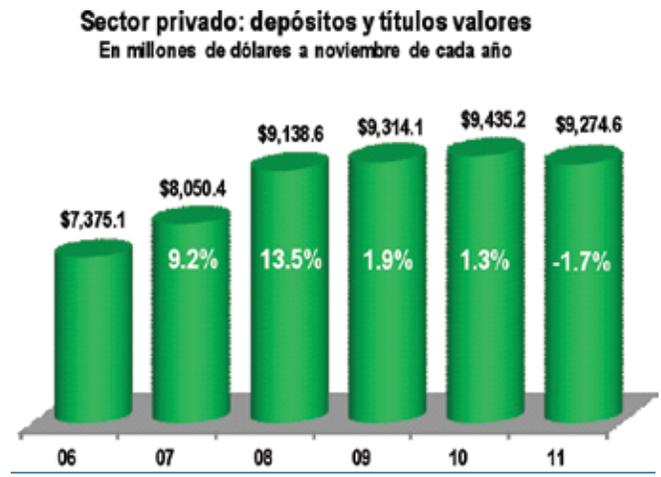
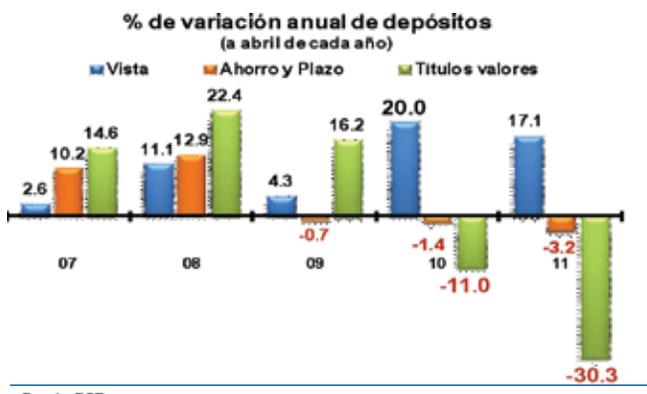
El crédito neto de bancos y financieras al sector privado (empresas y particulares), después de dos años de contracción se estanca en abril de 2011, al ubicarse en



\$8.113 millones comparado con \$8.103 millones a ese mismo mes de 2010, lo cual representa un magro aumento 0.1%, después de las caídas de -2,1% en 2009 y -3,5 en 2010, lo cual contrasta claramente con los fuertes aumentos del crédito a abril de 2007 y 2008.

La marcada reducción del crédito a empresas y particulares entre abril de 2008 y de 2011 (\$462 millones menos, que equivalen a alrededor de 2,2% del PIB) está asociada principalmente con una menor demanda y la falta de confianza que prevalece en el sector privado por una combinación de mayor tasa de desempleo y por la incertidumbre que causan los altos índices de delincuencia, crecientes extorsiones y secuestros.

Los depósitos (i.e., en cuenta corriente, de ahorro y a plazo) y títulos del sector privado, que constituyen la principal fuente de financiamiento del crédito para las instituciones financieras, cayeron por primera vez a abril de 2011 desde antes de la recesión económica, contradiciendo que se hubiera "salido de ella" en 2010 como lo asevera el BCR. De \$9.435.3 millones en depósitos y títulos valores a abril de 2010 se redujo a \$9.274.6 millones a este mismo mes de 2011, reducción equivalente a -1,7% anual, preocupante variación considerando que en los dos años anteriores hubo una desaceleración, pero se mantuvo un aumento de 1,3% en 2009 y 1,3% en 2010. Esto debería ser de profunda



Fuente: BCR  
preocupación para la autoridad monetaria por la señal que envía y lo que puede significar en términos de presión al alza en la tasa de interés.

Mayor preocupación debe producir que esta variación anual se dé en el marco de una tendencia de contracción de los depósitos de ahorro, por tercer año consecutivo y un desplome de los títulos valores, que son un indicador general de confianza financiera y mayor certidumbre para los bancos. Ante una preferencia del público hacia los depósitos a la vista en vez de depósitos a plazo y títulos valores, se produjo un cambio en la estructura de los depósitos, donde los primeros aumentaron su participación de 17,5% a febrero de 2009 a 25,3% a en igual mes de 2011, lo que significa que las instituciones financieras están entrando en mayor riesgo al conceder créditos a largo plazo con recursos que no son ni siquiera de corto plazo, sino que a la vista.

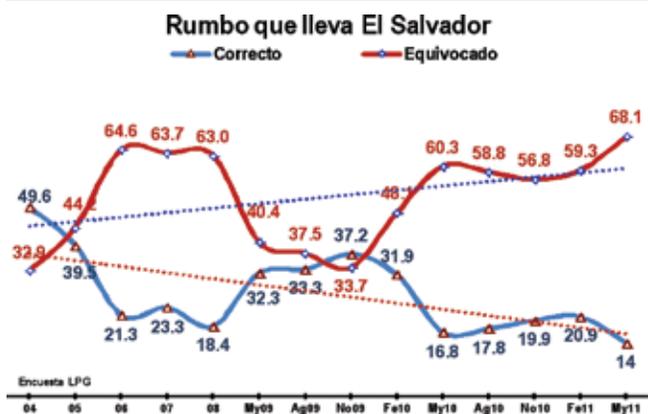


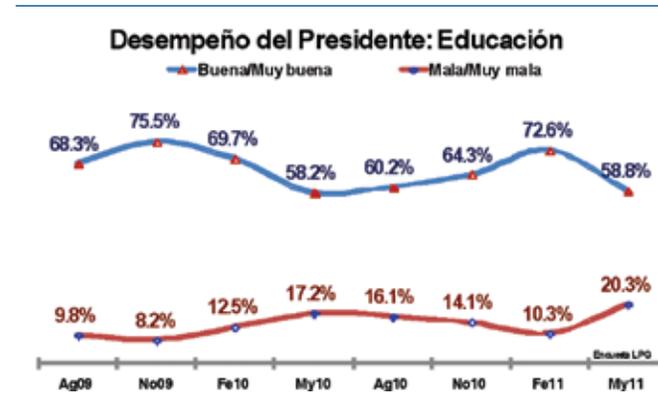
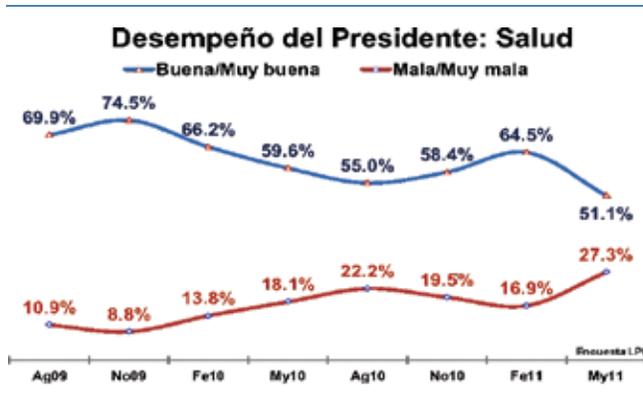
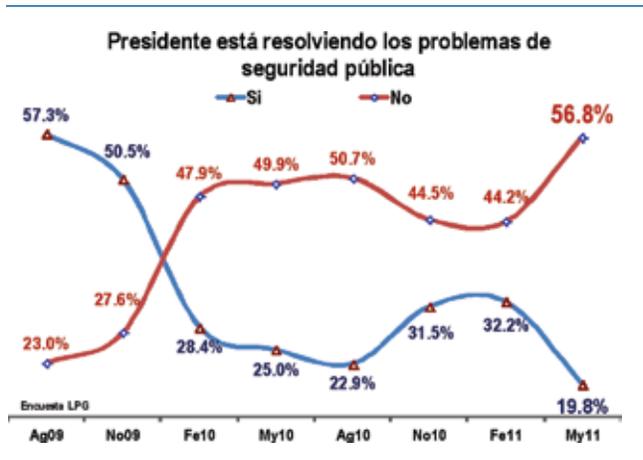
## Dos años de Gobierno del FMLN: incertidumbre, poco avance y mala calificación de la gente

A dos años de Gobierno las más importantes promesas han quedado sin cumplir y como recuerdo para la historia de El Salvador, otras aún no se inician, algunas están en vías de cumplimiento y muy pocas están cumplidas. La delincuencia va en aumento, lo que siembra la angustia en muchas familias; la inversión no se da en los montos necesarios para que la economía crezca, por lo que no se logra reducir con fuerza el desempleo y el sub empleo. A esto se agrega que el costo de la vida aumenta, por lo que muchas familias están cayendo en situación de pobreza. Todo agravado por una situación financiera del Gobierno que va camino a una crisis fiscal que nace de un endeudamiento exorbitante por un gasto que no se puede poner en cintura e ingresos que no aumentan porque la economía sigue estancada. Esto crea incertidumbre, lo que frena el crecimiento económico, empujando al país a un círculo vicioso que lo tiene estancado.

Pasado dos años de Gobierno del FMLN la opinión pública le ha dado, en general, las peores evaluaciones, que en casos son las más malas desde 2004. Las encuestas de LPG-Datos y la de Mitofsky, muestran un gran paralelo sobre la clara insatisfacción que tiene la gente sobre la situación general y sobre el rumbo equivocado que lleva el país. Las calificaciones muestran un marcado deterioro en todas áreas de gestión, donde tienen buena nota salud y educación, aunque deteriorándose en las encuestas a mayo de 2011. Los cuadros hablan por sí solos.

El Gobierno tiene una tarea formidable para recuperar su imagen, la que no se logra con avisos comerciales, sino que generando resultados, cumpliendo promesas, escuchando a la gente y alejándose de la confrontación. Sin dudas llegó el momento actuar con sensatez, de reflexionar y corregir.





# Obstáculos para una investigación social orientada al desarrollo

José Padrón Guillén  
Conferencia en el I Seminario Nacional de Ciencias Sociales  
Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela

*En el área de las Ciencias Sociales lucho contra el hábito de falsificar las cosas.*  
(Karl Popper)

**E**l objetivo de esta intervención es plantear algunos de los problemas u obstáculos más graves que enfrenta la investigación en Ciencias Sociales en general.

Al hablar de problemas y obstáculos se alude a factores que en mayor o menor medida blo-quean el desarrollo de soluciones científicas y tecnológicas que satisfagan las necesidades de desarrollo social. Y, al hablar de desarrollo social, hago referencia a una visión colectivista de la sociedad y de las relaciones económicas, aquella visión no piramidal, no competitiva, que aboga por la inclusión de las grandes masas desposeídas en la dinámica productiva y que se opone a esa otra visión individualista, excluyente, según la cual el esfuerzo individual y el retroceso de los demás es el secreto para ascender en la pirámide social donde, en el vértice, están los pocos que tienen mucho y, en la base, están los muchos que tienen poco (o nada).

Si logran minimizarse esos factores, la Investigación en Ciencias Sociales constituiría una herramienta poderosa para avanzar hacia una sociedad independiente, autosustentada, justa y, en fin, desarrollada. Creo firmemente en que no hay desarrollo si sólo lo disfrutaran unos pocos y que la independencia y la soberanía de las sociedades dependen

de sus mecanismos de inclusión/exclusión. La investigación científica y social debe tomar partido frente a ambos mecanismos. En esta intervención se asume como "obstáculo" todo aquello que se pliega a los factores individualistas y competitivistas de exclusión social y se sugieren fórmulas de superación que conduzcan a una Investigación Social orientada al desarrollo amplio, incluyente, en los términos ya reseñados.

## 1. CONCEPTUACIONES PREVIAS

Hay algunas precisiones importantes que deben hacerse antes de abordar esos factores inhibidores. En primer lugar, cuando hablamos de *investigación* nos estamos refiriendo a la Investigación *científica*, entendida como aquella clase de procesos de producción de conocimiento científico y tecnológico. No estamos entonces considerando dentro del término *investigación* aquellos productos como las obras literarias, por ejemplo, las reflexiones libres, las especulaciones filosóficas sin base argumental ni empírica, las revelaciones intimistas, los textos esotéricos, etc. En general, partimos aquí de la idea de que el conocimiento es representación cognitiva de la realidad y, aunque todo conocimiento tiene vinculaciones estrechas e inevitables con las esferas

afectiva y sensorial, no es válido confundirlo con éstas. No podemos tratar el conocimiento como si fuera idéntico a los sentimientos y a las percepciones. Por eso, al hablar de *conocimientos*, hacemos referencia a aquellas redes representacionales que se forman en la esfera cognitiva de las personas y no a cosas como las emociones y las impresiones sensoriales.

Por otra parte, cuando decimos que un conocimiento es *científico*, queremos decir que tiene altos valores de *socialización* y de *sistematización*, además de una *base teórica* explícita. Un conocimiento es altamente *socializado* en la medida en que más escape de los límites de la conciencia unipersonal, individual, y se proyecte hacia el dominio de los intereses de grandes grupos sociales. Se opone así al conocimiento íntimo, subjetivo, personalizado o individualizado. Un buen ejemplo del conocimiento íntimo nos lo ofrece san Agustín en sus “Confesiones”, cuando dice que él sabe lo que es el tiempo si nadie se lo pregunta, pero que ya deja de saberlo cuando alguien se lo pregunta. Ese tipo de conocimiento que tiene san Agustín sobre el tiempo carece de valores de socialización. En cambio, los conocimientos sobre cosas como el cáncer, el sistema solar, etc., tienen altos valores de socialización, sin que por ello sean necesariamente *científicos*. Para que esto ocurra se requiere que al mismo tiempo tengan altos niveles de *sistematización* y que estén asociados a una base teórica explícita. Un conocimiento es altamente *sistematizado* cuando los procesos que lo generan y lo sustentan son estandarizados, canónicos, repetibles, comunicables, de modo que cualquiera, dentro de las circunstancias adecuadas, pueda replicarlo cuando lo desee. En esto la Ciencia se diferencia del Arte, entre otras cosas. Los procesos que generan una obra de arte, especialmente los que definen su creatividad, son imposibles de estandarizar, de organizar en una serie de pasos e instrucciones, por más que, socio-históricamente hablando, la producción artística haya sido “institucionalizada” y sometida a cánones

(ver Araujo-Valero, 2009). Lo mismo ocurre con la Magia: los caminos de la mente del mago son impenetrables, y nadie sabe cómo funcionan. Un caso típico de conocimiento sistematizado es el de la mayoría de las recetas de cocina, ya que basta con tener los ingredientes e instrumentos y con seguir las instrucciones para obtener el plato deseado.

Alguien podría suponer que el caso de las recetas de cocina es de tipo científico, ya que el conocimiento culinario tiene altos niveles de socialización y de sistematización, pero eso no basta. Se requiere además de un componente teórico que esté indisolublemente asociado, sin el cual resulte imposible el manejo del conocimiento en cuestión. Es evidente que el conocimiento culinario tiene sus bases teóricas en la física, la química y la biología, pero éstas no son indispensables para producir y consumir ese conocimiento. Con esto último excluimos del concepto de Investigación Científica también aquellas elaboraciones que son sólo de tipo técnico y de réplica metodológica, como es el caso de la producción de software basada en un protocolo preexistente, los diseños curriculares e instruccionales, las biografías y reseñas de personajes y los registros históricos, entre otras cosas. Es diferente el caso de las investigaciones tecnológicas, cuando el producto obtenido tiene altos niveles de socialización y sistematización y, además, se deriva de alguna teoría plausible, como, por ejemplo, la producción de software pionero, las tecnologías de diseño curricular, las biografías como correlatos empíricos de algunas teorías, etc.

Otra precisión importante antes de entrar en el tema es que no existe una sola manera de investigar ni podemos, en principio y en términos absolutos, creer que un cierto modo de investigar es mejor que los demás. Esto se opone a lo que podríamos llamar *proselitismo investigativo*, aquella nefasta tendencia a convencer a todos de que un cierto patrón de investigación es el mejor de todos, mientras que todos los demás resultan rechazables. Es así como en muchas de

nuestras universidades a menudo se impone desde arriba un único patrón de trabajo y se pretende obligar a todos a seguirlo:

*Cuando un estudiante llega a la universidad, no sabe qué criterios aplicar y, así, adopta los que encuentre. Y como los estándares intelectuales en la mayoría de los departamentos de Filosofía (y especialmente de Sociología) permiten la pomposidad y el presunto conocimiento (toda esta gente parece saber muchísimo), aún las mejores inteligencias quedan desviadas.* (Popper, 1992: 86. Trad. propia).

Esta tendencia constituye uno de los más fuertes obstáculos a las investigaciones orientadas al desarrollo. Los patrones de trabajo investigativo dependen estrictamente de la configuración cognitiva del investigador y de su sistema de convicciones epistemológicas, todo lo cual difiere de unos individuos a otros y, por tanto, es absurdo pretender imponer a unos individuos el sistema de trabajo que es ajeno a su propia configuración cognitiva y a sus propias visiones epistemológicas. Para ello hay que partir de las nociones de *estilos de pensamiento* y de *enfoques epistemológicos*.

Estos dos conceptos, que han sido desarrollados en varios trabajos anteriores,<sup>1</sup> pueden sintetizarse en la siguiente cadena de ideas: i) el individuo, desde su nacimiento, se enfrenta a la tarea de resolver problemas: ii) en su diario ejercicio de resolución de problemas el individuo va consolidando un cierto patrón operativo compuesto por aquellas estrategias que le resultan más exitosas; iii) ese patrón estratégico define sus preferencias operativas y se convierte en una configuración cognitiva estable y diferenciada, llamada *estilo de pensamiento*, el cual se activa sistemáticamente frente a situaciones de planteamiento y resolución de problemas; iv) los individuos se asemejan o diferencian

entre sí por la predominancia de un determinado *estilo de pensamiento*; v) cuando los Estilos de Pensamiento se aplican a la resolución de problemas en el mundo de la Ciencia se convierten en *enfoques epistemológicos*; vi) Un *enfoque epistemológico* es un sistema pre-teórico y universal de convicciones en torno a la naturaleza del conocimiento y a sus vías válidas de producción, el cual domina y encuadra todos los trabajos de un investigador; vii) cuando varios investigadores líderes se unen en programas de trabajo, tienden a controlar y a dominar la producción investigativa de su comunidad científica por la vía de su propio Enfoque Epistemológico, generando un "Paradigma" (en el sentido de Kuhn, 1962).

Una vez entendidos estos dos conceptos, podríamos considerar diferentes clasificaciones de enfoques epistemológicos, los cuales generan distintos patrones metodológicos de investigación. Existen varias de estas clasificaciones. En la línea de investigación a la que pertenezco<sup>2</sup> utilizamos una que tiene una versión simplificada y una versión extendida. Me referiré aquí a la versión simplificada, la cual considera tres tipos básicos: el enfoque empirista-Inductivista (*EI*), que trabaja con observaciones, mediciones y leyes; el enfoque racionalista-deductivista (*RD*), que trabaja con deducciones, cadenas de razonamiento y modelos lógico-matemáticos; y el enfoque vivencialista-interpretativista (*VI*), que trabaja con introspecciones, empatías e interpretaciones socio-simbólicas.

El primero de ellos, el *EI*, se enfoca en la convicción de que en la frecuencia de hechos repetidos se revelan patrones y regularidades que pueden ser 'descubiertos' y traducidos a 'leyes'. Para el *EI*, la investigación científica ha de orientarse sólo a hechos y objetos 'observables', que puedan ser captados por los sentidos. El *EI* generó el paradigma newtonia-

<sup>1</sup> Sobre estilos de pensamiento, ver Padrón (2008). Sobre enfoques epistemológicos, ver Padrón, Hernández y Di Gravia, A. (2005). Para ambas cosas, ver Rivero (2000).

<sup>2</sup> LINEA-i, Línea de Investigaciones en Enseñanza / Aprendizaje de la Investigación, en [www.lineai.org](http://www.lineai.org).

no en física y, más recientemente, los paradigmas positivista (Augusto Comte) y neopositivista (Círculo de Viena).

El segundo de ellos, el *RD*, se enfoca en la convicción de que las infinitas variedades del mundo pueden sintetizarse en estructuras universales abstractas (matemáticas, en sentido muy amplio) que pueden ser 'inventadas' y 'diseñadas' por el investigador en forma de modelos, tanto en lenguaje lógico, como en lenguaje matemático, como en lenguaje gráfico-diagramático o en cualquier lenguaje artificial. Para el *RD* la investigación científica no sólo debe orientarse a los hechos y objetos 'observables', sino sobre todo a los hechos y objetos 'pensables' o 'calculables', aquellos que no pueden captarse con los sentidos, sino con el razonamiento. El *RD* generó el paradigma einsteniano en física teórica, el paradigma chomskyano en lingüística teórica, el paradigma mendeleievano en química, etc.

El tercero de ellos, el *VI*, se enfoca en la convicción de que los hechos humanos son totalmente diferentes a los hechos materiales y deben resolverse de un modo distinto y, por tanto, la única solución posible es interactuar con esos hechos poniéndose en medio de ellos o en el lugar de quienes los viven y tratando de interpretar qué significado de fondo tienen, siempre viendo las cosas desde el propio contenido de conciencia. Es como si el mundo debiera entenderse desde la propia representación en la conciencia individual y no desde su existencia objetiva en el mundo físico. Generan sus resultados de investigación en términos de interpretaciones personales, en lenguaje ordinario impregnado de rasgos académicos y filosóficos. Para el *VI*, la investigación científica del terreno de las Ciencias Sociales debe considerar los hechos y objetos 'vivibles', 'experienciables', más allá de los objetos 'observables' (*EI*) y 'pensables' (*RD*).

Si la base de la noción de *Enfoque Epistemológico* está en la idea de *Estilo de Pensamiento* y si, a su vez, esta segun-

da idea tiene un fuerte apoyo teórico y empírico (ver evidencias y referencias en Padrón, 2008), entonces debemos considerar los Enfoques Epistemológicos como la principal fuente de variaciones en el modo en que trabajan los investigadores y, más allá de eso, debemos considerar tales variaciones como legítimos intentos de producción científica, sin descalificar a ninguno de ellos y sin pretender imponer alguno en particular. Esta noción se convierte en el principal argumento contra los proselitismos epistemológicos y metodológicos y contra esa absurda tendencia a la persuasión académica (que es, al fin de cuentas, una forma particular de clientelaje y dominación).

Una vez hechas estas precisiones, podemos pasar ahora a considerar algunos obstáculos para el crecimiento de la investigación científica del área social orientada al desarrollo masivo. Para efectos de discriminación y explicación, las dividiremos según el área de responsabilidad en la que se enmarcan tales obstáculos: los provenientes de la esfera institucional-organizacional, los provenientes de la esfera epistemológico-metodológica y los que se adscriben a un ámbito axiológico o de valores. En cada esfera citaré algunos ejemplos, pero no significa que esos ejemplos agoten toda la descripción ni que sean los más representativos: el estado de cosas es mucho más vasto y podrían escribirse varios tomos a la hora de hacer una descripción completa.

## 2. LOS OBSTÁCULOS ORGANIZACIONALES

Hay muchas deficiencias en la producción de investigaciones que suelen ser atribuidas a los individuos, cuando en realidad derivan de las mismas instituciones y de ciertas configuraciones organizacionales. Uno de los ejemplos más claros es el llamado "Síndrome TMT" (*todo menos tesis*: Valarino, 1991), que luego derivó en muchos otros "síndromes" (TMTA: todo menos trabajo de ascenso, TMI: todo menos investigación, TME: todo, menos extensión, etc.), y que hasta

llegó a considerarse un problema médico, no metafórico, con etiología, terapia y contraindicaciones (por ejemplo, Salinas, 1998). Aparte del contrasentido de llamarlo “síndrome”, ya que no se trata de ninguna enfermedad, no suele ser el sujeto el responsable de no hacer una tesis, sino las complicadas trabas institucionales, tanto burocráticas como curriculares. En todo caso, si habláramos de “síndrome TMT” en sentido metafórico, es a la institución a quien debería aplicársele y no al individuo. Examinando de cerca los factores que intervienen en la deserción de la tesis, vemos que casi siempre se debe a la total desvinculación entre la carga académica y la tesis, lo que se refleja en el hecho de dejar para el final la producción de la misma, cuando ya el tesista se halla en la más profunda soledad académica: sin compañeros, sin profesores, sin ambiente de trabajo, sin recursos bibliográficos y acosado además por las incoherencias e intransigencias de cierto tipo de evaluadores (me refiero a determinados comités de trabajo de grado, profesores de metodología, asesores metodológicos y a un particular conjunto de burócratas que actúan más como Torquemada en la Inquisición que como colaboradores). Veamos, a modo de ilustración, algunos de estos factores en esta área organizacional.

## 2.1. La universidad profesionalizante

Probablemente el obstáculo madre de todos los demás es la función profesionalizante que tienen todavía nuestras instituciones de educación superior y de postgrado. Esa función se implantó en Latinoamérica en aquella época del cambio de países campesinos a países urbanos, cuando la industria y la empresa privada dejaron de necesitar fuerza bruta o trabajo sanguíneo y comenzaron a requerir de personal calificado. Proliferaron entonces las instituciones de educación superior con la función de suplir al sector empresarial de mano de obra barata. Si bien al principio los egresados de educación superior tenían una remuneración aceptable y

hasta ventajosa, de lo cual surgieron nuestras clases medias latinoamericanas, con el paso del tiempo la oferta universitaria superó la demanda empresarial y las remuneraciones llegaron a niveles inaceptables, hasta el punto de que actualmente se tiene mucho mayores ingresos como taxista, por ejemplo, que como profesional de tercer nivel. Con el objeto de compensar el desequilibrio oferta/demanda, surgieron los postgrados, primero las especializaciones y maestrías y luego los doctorados, los cuales han sido una verdadera explosión especialmente en las universidades privadas, que, según su conocida actitud, vieron ahí una oportunidad de negocio. Últimamente están surgiendo los *postdoctorados*, de los cuales no sabemos todavía si responden a genuinas necesidades sociales o a simples vanidades académicas, personales y grupales (más asociadas a la *burocracia* que a la *Academia*, según veremos más adelante).

Pero, aun con todo eso, no logró superarse el desequilibrio entre la oferta profesionalizante y la demanda empresarial, de modo que nuestras instituciones de educación superior se hallan desvinculadas del desarrollo social y, unas más que otras, constituyen organizaciones anacrónicas, con un completo agotamiento de su función profesionalizante (nótese que todavía la calidad universitaria se mide exclusivamente mediante la relación entre ingresos y egresos de estudiantes).

El panorama resulta aun peor si se considera que los contenidos curriculares que funcionan como motor de la profesionalización casi siempre son importados de los grandes centros de investigación de los países desarrollados y vienen empaquetados en libros y manuales de las grandes editoriales universitarias (McGraw-Hill, serie Schaum, Brooks/Cole, Eudeba, etc.). Muy raras veces el curriculum incluye contenidos derivados de investigaciones criollas. Y, para colmo, dichos contenidos suelen ser transmitidos dogmáticamente, sin mostrar que todos ellos son productos de la

investigación científica y ocultando el proceso investigativo que los generó. De ese modo, la función profesionalizante no sólo se impone groseramente, sino que anula la función investigativa, de donde se deduce que nuestras instituciones universitarias no merecen el término *Academia*, simplemente porque están lejos de serlo (obviamente, tampoco nosotros merecemos el calificativo de *académicos*; menos que eso, somos más bien entrenadores o instructores).

Esto tiene muchas implicaciones. Una de ellas es que las organizaciones de educación superior se convierten así en el más fino instrumento de dominación y subdesarrollo, ya que toda dominación comienza por los conocimientos y tecnologías: el perfil de nuestros egresados de tercero, cuarto y quinto niveles no responde a nuestras realidades latinoamericanas sino a realidades extranjeras. No manejan cuerpos de experticias que resuelvan los problemas de nuestros propios países o, dicho al revés, tratamos los problemas de nuestros países como si fueran los problemas de aquellos países extranjeros de los cuales importamos los esquemas de experticias. Nos convertimos así en sociedades controladas desde afuera, por vía de las instituciones de educación superior, aliadas al constante bombardeo de los grandes medios masivos de comunicación (no es casualidad que en los países donde recientemente surgen gobiernos de izquierda, aunque ello no pase de las apariencias, sean precisamente las universidades las más fuertes opositoras, al lado del alto clero, de los países invasores, de los estratos más pudientes y el pensamiento mezquino en general).

Otra implicación es el desperdicio de los resultados de nuestras propias investigaciones. Ni siquiera existe un mecanismo institucional que esté atento a la captación de contenidos provenientes de las investigaciones nacionales y que permita su flexible incorporación al currículum. Mientras esto continúe así, jamás podremos hablar con propiedad de interacción Docencia-Investigación ni de docente-Investiga-

dor. Por otra parte, se desperdicia también cualquier tipo de conocimiento de tipo *popular* o *no-certificado*, aquel que nace y se maneja en comunidades de campesinos, obreros y creadores populares, por ejemplo, buena parte del cual ha demostrado tener tanta calidad como el conocimiento *certificado* (véase García-Lobo, 2008).

La superación de esta dificultad está en un cambio radical en la función de la educación superior, en sustituir su función profesionalizante por una función investigativa, de manera que esas instituciones apunten sustantivamente a la producción de los conocimientos y tecnologías que requiere el desarrollo nacional. Esto comenzaría por darle otro perfil a la función de *extensión*, convirtiéndola en un puente hacia el entorno social, un puente de ida y vuelta que detecte aquellas necesidades sociales que pueden ser resueltas por la producción científica y tecnológica, que las entregue a la función de *Investigación* y al final, una vez listos los productos, los consigne a los respectivos núcleos de demanda social y de conducción del desarrollo, ubicados en el entorno. La función de *Docencia*, por su parte, también se alimentaría de esos mismos productos investigativos y los diseños curriculares estarían constante y flexiblemente abiertos a los contenidos generados por la *investigación* (para más detalles acerca de este esquema véase Olivares de Quintero, 2001). Con esto la profesionalización estaría cubierta bajo los alcances de extensión e investigación y no se orientaría ya a los requerimientos empresariales sino a las demandas de desarrollo social directamente. Otra cara distinguiría así a nuestras organizaciones de educación superior, las cuales vivirían de su contacto con el entorno y con las necesidades de las grandes masas.

## 2.2. La concepción curricular de la investigación

Como consecuencia del carácter profesionalizante de nuestras "academias" (nótese la contradicción entre lo *profesio-*

*nalizante* y lo *académico*: un "oxímoron", dirían los filólogos), ocurre que la investigación pertenece al curriculum, es engullida por éste y queda atrapada en el aula por las clases de metodología y los seminarios de investigación o de "proyecto", dirigidos a menudo por profesores que rara vez investigan.

La investigación no es conducida desde el seno de la misma actividad de los investigadores del área, sino desde el departamento de *metodología de la investigación* o del *eje curricular de investigación*, en total desconexión con los estándares de trabajo propios del área disciplinaria. Es decir, no es un ingeniero el que dirige las investigaciones en ciencias de la ingeniería, no es un biólogo el que administra el aprendizaje de la investigación en biología, no es un psicólogo el que está al frente de la enseñanza de la investigación en psicología, etc., sino un supuesto "metodólogo" que sólo se interesa en "metodología", como si ésta fuera indiferentemente aplicable a cualquier cosa, como si fuera un aparato formal independiente del contenido empírico y teórico que se maneja.

Se ha llegado en algunos casos hasta el absurdo de crear dos perfiles distintos: *el asesor de contenido* y *el asesor metodológico*, como si los verdaderos expertos en las distintas disciplinas nunca se hubieran enterado de los patrones de investigación utilizados en su respectiva disciplina, como si esos expertos se hubieran siempre dedicado a asimilar pasivamente los contenidos desarrollados en su área sin preocuparse por los patrones investigativos que subyacen a tales contenidos. No existe ningún experto en un área que al mismo tiempo no sea investigador en esa área, a menos que no sea un auténtico experto sino un memorizador mecánico. Pero, al suponer que la metodología va por un lado y el contenido investigativo por otro, se está suponiendo también que los contenidos son exclusivamente unos objetos de memorización o asimilación y no de producción. Se

está suponiendo también que todas las ciencias actuales se han desarrollado sobre la base de una misma metodología, cuando cualquiera sabe que a lo largo de la historia de la ciencia buena parte de las variaciones en los patrones de trabajo se han producido justamente por ciertas exigencias típicamente asociadas al contenido empírico y teórico de cada disciplina. Casi todos nuestros estudiantes son testigos del efecto desconcertante de esa separación entre el *asesor de contenidos* y el *asesor metodológico*, los cuales, por cierto, raras veces están de acuerdo en algo, con las nefastas consecuencias para el tesista, que es al final quien carga con la peor parte. Y, por si fuera poco, entonces lo tildan de enfermo, ya que muestra el "síndrome TMT" y por tanto requiere de alguna terapia. Es esta estructura de desvinculación entre el componente metodológico y los contenidos disciplinarios lo que explica varias situaciones perversas en la práctica cotidiana. Por ejemplo, es por eso por lo que es desaprobado un proyecto para la construcción de un elevado en la carrera de ingeniería por el hecho de que el tesista no formula hipótesis (caso real) o de que otro proyecto en desarrollo de software también sea desaprobado porque falta el mapa de variables (otro caso real). En fin, abundan los casos reales de este tipo.

Predominan las recetas metodológicas y los esquemas pre-elaborados para la formulación de proyectos y desarrollo de trabajos de grado. Por ejemplo, en muchas instituciones exigen como "proyecto" de investigación los primeros tres capítulos del trabajo de grado o de la Tesis, que es aproximadamente lo mismo que si usted le encargara un diseño de remodelación a un arquitecto y éste se apareciera con un camión de bloques, cemento y arena, todo listo para cambiar la casa, sin que usted hubiera aprobado antes el diseño. Se confunde así *plan* con *ejecución*. Pero lo peor es que ya los nombres de los capítulos del trabajo de grado están previstos e incluso los títulos de las secciones y subsecciones:

capítulo 1, el problema; capítulo 2, el marco teórico; capítulo 3, la metodología..., y así, sucesivamente.

Si examinamos el caso de los postgrados, vemos cómo las llamadas *líneas de investigación* suelen reducirse a simples agrupaciones temáticas, pero no se cohesionan entre sí los trabajos individuales en términos de una agenda programática colectiva que considere relaciones globales de secuencia y complementariedad a diferentes plazos. La única utilidad del concepto de "línea de Investigación" está en sus posibilidades de funcionar como agenda o programa, algo así como decir: "tenemos tal o cual problema y, como grupo o comunidad académica, nos proponemos enfrentarlo y resolverlo dentro de *n* años, bajo tal o cual esquema de progreso". Pero, en lugar de eso, lo que tenemos es, muy en general (hay excepciones), algo similar a los clubes sociales universitarios o a los renglones temáticos de una enciclopedia.

En general, los diseños curriculares de los postgrados le asignan más importancia a la llamada *carga académica* que al trabajo de grado. Las asignaturas, seminarios y demás actividades no suelen responder a los intereses de las tesis y parecen ser concebidos en total desarticulación entre sí y con respecto a dicha tesis. En ese sentido, la mayoría de nuestros doctorados tienen un matiz decididamente curricular, en detrimento de los estándares investigativos en la mayoría de las concepciones internacionales de los programas doctorales. En ciertos países uno oye cosas como "voy a hacer mi doctorado con el Dr. Fulano de Tal" o "hice mi doctorado con el grupo de Investigación Z" o "¿Sobre qué hizo usted su tesis?". Pero nunca se oye "¿en qué hizo usted su doctorado?". Esto remite a una concepción del doctorado estrictamente basada en la idea de *investigación*, orien-

tada a la *tesis doctoral* y jamás a un conjunto de asignaturas y seminarios. Mayoritariamente, en los países desarrollados se plantea para los egresados doctorales un perfil de líderes de grandes programas de investigación, de modo que, inmediatamente después de culminada su tesis, se preparan para ese liderazgo mediante un *postdoctorado*, cuya función, lejos de responder a vanidades personales, es precisamente la de servir para esa transición entre los logros de su tesis y el ejercicio del liderazgo investigativo marcado por la ruta de esos logros. En nuestros países, en cambio, una vez que alguien culminó su doctorado, puede ocurrir que inmediatamente se le coloque en cargos de conducción investigativa, cuando en realidad todavía necesitan algún tiempo de maduración<sup>3</sup>. En general, internacionalmente, los postdoctorantes son personas jóvenes que se inician en el liderazgo de la investigación después de haber culminado su doctorado, pero no adultos mayores que aspiran a vanidades personales y que prefieren ostentar un pseudotítulo de *postdoctor* (título que no existe, pero que los vanidosos pretenden imponer<sup>4</sup>) antes que ceder generosamente sus conocimientos a los demás. En nuestros países subdesarrollados, en cambio, los programas doctorales de corte curricular parecen apuntar simplemente al logro de un título que permita aumentar los ingresos mensuales de los interesados (hubo una cierta universidad privada en la que en un tiempo se hablaba del *doctorado como inversión*: sobran los comentarios).

Consideremos ahora las implicaciones curriculares de la enseñanza de la investigación basada en manuales y textos de *Metodología* (cada año se multiplica la edición de manuales de ese tipo, repitiendo siempre los mismos errores con estructuras discursivas superficiales distintas). Como se sabe,

<sup>3</sup> Esto resulta aún más alarmante cuando los comités de admisión para cursos de postgrado están integrados por recién graduados: casi invariablemente se comportan según el *complejo del mostrador* (ver más adelante) y suelen sentir un placer especial cuando humillan a los participantes. Es todo un caso para una posible *Psicología de la Academia*.

<sup>4</sup> Hace poco me encontré con un antiguo estudiante mío, y cuando le pregunté si había terminado su doctorado me respondió que no sólo lo había terminado, sino que era "postdoctor". También supe de un profesor que, al firmar documentos, antecede a su nombre la sigla "PostDr.". Se infiere que nuestros *postdoctorados* son inútiles si ni siquiera son capaces de poner a las personas en su justo lugar ni de instruir las acerca de lo que es un título académico.

la enseñanza impartida desde esos manuales tiene carácter *ex auctoritate*, es decir, las operaciones de investigación son las que se dice que son y deben ejecutarse del modo en que se indica, siempre en virtud de la autoridad del autor del manual (*magister dixit*), pero muy raras veces se apoyan en muestras y casos de la historia de la ciencia y, mucho menos, en argumentos epistemológicos y en razonamientos desde una *teoría de la investigación*. Sería interesante un estudio que indagara cuánto han investigado los autores de esos textos, cuánto se dedican activamente a la producción académica, para así tener un panorama más completo de la enseñanza de la investigación basada en esos manuales. En un estudio de hace cuatro años, Camacho y Fontaines (2004) analizaron 60 manuales de este tipo, publicados entre 1952 y 2002, y encontraron, primero, que apenas un 2% de ellos incluye esquemas operativos propios del enfoque epistemológico racionalista-deductivista (RD, arriba). El resto de los manuales estudiados (98%) les enseña a nuestros estudiantes que sólo hay dos formas de trabajo investigativo: las que se derivan del enfoque empirista-inductivista (EI, arriba), o sea, la investigación medicional-probabilística, y las que se derivan del enfoque vivencialista-interpretativista (VI, arriba), o sea, la llamada *investigación cualitativa*. Con esto están afirmando que grandes investigadores como Einstein, Chomsky y Mendeleiev, por sólo citar tres, en realidad no fueron investigadores ni sus patrones de trabajo son dignos de ser considerados en la enseñanza de la investigación. En segundo lugar, los autores citados encontraron que en ninguno de los manuales se hace referencia a argumentos epistemológicos que apoyen lo que se prescribe. En realidad, esos textos suelen ser prescriptivos, pero no argumentativos. Le muestran al lector lo que debe hacerse, pero no le explican por qué. La gran mayoría de los textos de metodología muestra un total desprecio o desconocimiento por una Teoría de la Investigación que soporte sus enseñanzas y ni siquiera suelen apoyarse en casos representativos, ilustradores, tomados de la historia de la ciencia. En mi ac-

tividad de tutor de tesis, a modo muy personal, siempre les recomiendo a mis tesisas abandonar toda consulta a los manuales de metodología y centrarse en el estudio de la epistemología y de la historia de la ciencia. No les recomiendo que regalen o vendan esos libros para evitar que hagan daño a terceras personas, pero sí que desconfíen de su lectura y que estén atentos a sus desaciertos. El tiempo que podrían dedicar a su lectura resulta mucho mejor invertido si lo dirigen a los documentos de filosofía de la ciencia, de teorías de la investigación, de epistemología y de historia de la ciencia.

El fondo del asunto está en que la enseñanza de la investigación está controlada por el curriculum y, por tanto, se pretende que nuestros estudiantes aprendan a investigar del modo menos directo posible y en el ambiente menos propicio para ello: el aula de clases. En realidad los investigadores se forman al lado de los buenos investigadores, en un ambiente en que se vean nacer y culminar muchos trabajos de investigación y en que el estudiante comience ensayando sus propias investigaciones, practicando, observando y pensando. Al lado de esa práctica junto a expertos, los investigadores se forman mediante el estudio de la epistemología, de las teorías de investigación, de modo que su aprendizaje vaya acompañado por argumentos de fondo que justifiquen y apoyen sus progresos e intentos. El estudio de casos sería un importante recurso adicional. Pero centrar la enseñanza de la investigación en el aula de clase es como formar futbolistas en una sala de te, por ejemplo, mostrándoles fotos del balón y del terreno y prescribiéndoles instrucciones verbales sobre cómo pasarse el balón hasta llegar al arco del competidor, pero sin ponerlos en contacto con buenos futbolistas ni con teorías del juego y ni siquiera con el balón.

No voy a detallar aquí las perversiones relacionadas con jurados, evaluadores, *defensas* de trabajo de grado y demás procesos de la inquisición curricular al mejor estilo de Tor-

quemada, porque son harto conocidas y de ellas la inmensa mayoría de nosotros ha sido su víctima al menos una vez. Sólo apuntaré un aspecto central.

Este aspecto se refiere a dos actitudes opuestas entre los evaluadores de investigación: la actitud obstructiva, hostil, y la actitud colaborativa, amigable. En la primera actitud tenemos a aquellos evaluadores (jurados, asesores, profesores de metodología, miembros de comités académicos...) que no sienten la más mínima curiosidad ni el más mínimo interés por aprender algo de un proyecto o de un trabajo de grado. No, porque ellos se sienten *evaluadores* y no aprendices, sienten que su papel es el de castigadores y sancionadores, sienten que su prestigio se disminuye si no encuentran fallas en un trabajo o si preguntan algo que no entienden o de lo que no saben; sienten, en fin, que todo trabajo de los estudiantes es esencialmente malo. De allí esa costumbre tan generalizada en nuestras instituciones de tachar como "malo", o "mal formulado" o "mal planteado" cualquier elemento de un trabajo, sin decir cómo corregirlo, cómo mejorarlo. Estamos tristemente acostumbrados a oír expresiones gratuitas, no sustentadas, del tipo de "ese trabajo no sirve", "ese objetivo está mal formulado", "ese problema no se entiende", etc., pero siempre sin sugerirle opciones al estudiante, sin recomendarle cómo reajustar el punto. Lo que ignoran quienes tienen esta actitud es, aplicando aquello de *error tipo I* y *error tipo II* en teoría de la investigación e hipótesis probabilísticas, que mucho más riesgo se corre cuando nos equivocamos al rechazar un buen trabajo por considerarlo malo (*error tipo I* o *tipo*) que cuando nos equivocamos aceptando un mal trabajo por considerarlo bueno (*error tipo II* o *tipo*). Esto lo saben muy bien quienes investigan en el área farmacológica y médica, pero no parecen saberlo nuestros evaluadores de investigación social. Para ellos, el estudiante debe *defender* su tesis, lo cual implica que va a ser *atacado*. Luego, en lugar de hablar de *defensa de tesis* podríamos simétricamente hablar de *ataque a la tesis*, así

que cuando le preguntamos a alguien "¿cuándo defiendes tu tesis?", igualmente podríamos preguntarle "¿cuándo te atacan tu tesis?". Y el contenido discursivo de esas preguntas sería, objetivamente, el mismo.

En la segunda actitud tenemos a los evaluadores colaboradores, amigables, aquellos que prefieren cometer el *error tipo II* al juzgar las investigaciones (prefieren equivocarse al considerar como bueno un trabajo malo antes que equivocarse descartando como malo un trabajo que es bueno). Son los que están conscientes de que no hay trabajo malo que no pueda ser convertido en un trabajo bueno (excepto los plagios, que no pueden ser considerados ni tolerados bajo ningún respecto). Están conscientes de que la calidad de los trabajos se puede incrementar a través de reelaboraciones sucesivas y de nuevas versiones progresivamente reajustadas, pero siempre bajo orientaciones colaborativas. Son los que están conscientes de que el ser humano es sustancialmente ignorante, de que, por tanto, ellos mismos nunca dejarán de aprender y de que, en consecuencia, puede ser mucho lo que se aprovecha de un proyecto o una investigación de cualquier estudiante. Todo esto pinta un panorama radicalmente distinto frente a las posibilidades de crecimiento de una investigación social orientada al desarrollo. Desde el ángulo de esta actitud constructiva y colaborativa, estamos obligados a promover las investigaciones, no a sancionarlas. Podemos criticar los trabajos, podemos estar en desacuerdo con ellos, podemos quejarnos de ellos, pero, eso sí, siempre estaremos dispuestos a proveer estrategias y opciones de reajuste, de mejoramiento, siempre estaremos dispuesto a *colaborar*. Con lo que se está en desacuerdo es con los trabajos que no están abiertos a la crítica, al mejoramiento y a la reelaboración, aquellos que se consideran excelentes a primera versión, sin antes considerar las críticas y las sugerencias de reajuste. En suma, de lo que se trata es de progresar, de incrementar la cantidad y calidad de nuestras investigaciones, siguiendo aquel postulado de Popper de

que aprendemos y producimos conocimiento bajo el esquema del *ensayo-y-error* (véase al respecto un interesante artículo sobre las implicaciones educativas de este postulado popperiano en Halliday, 1999). Pero, para los efectos, deberíamos erradicar esta concepción curricular en función de que todo esto sea posible. Mientras mantengamos esa visión curricular, esa visión de que todo se centra en el aula de clases y en las asignaturas, de que todo depende de un diseño curricular que todo lo engulla, nunca lograremos tales progresos.

Finalmente, para concluir esta sección, en la cual habría mucho más que decir, consideremos los documentos institucionales que conceptualizan el trabajo de grado en nuestras instituciones. En casi todo ellos se lee que la función del trabajo de grado es “demostrar competencias metodológicas para la investigación”. Es decir, nuestras instituciones consideran que los trabajos de grado no son investigaciones sino *tareas* escolares, demostraciones de que se logró un objetivo instruccional. Una visión más curricular, más estrecha que esa, es imposible.

### **2.3. Las alcabalas de la Burocracia como freno a la Investigación**

En dos trabajos anteriores detallé el nefasto papel de la burocracia universitaria en asuntos académicos (Padrón, 2004a y 2005). Mi tesis general es que en las organizaciones de educación superior interactúan cuando menos dos factores: uno es sustantivo, central, esencial, que es el conocimiento, el contenido académico, en flujo constante por todo el sistema, y otro es logístico, de apoyo, vehicular, que es el aparato burocrático. A modo de ilustración, podríamos imaginarnos el aparato burocrático como una red de carreteras, avenidas, calles y autopistas que interconectan varias poblaciones y en las cuales hay semáforos, alcabalas, puntos de control, peajes, etc., junto con el conjunto de personas

asociadas a esos elementos (policías, guardias, vigilantes, técnicos, secretarías, etc.).

Y podemos imaginarnos el conocimiento o el contenido académico como los automóviles que circulan por toda esa red. Podemos suponer que el trayecto recorrido por cada automóvil desde su punto de salida hasta su punto de llegada genera algún tipo de producto del gran sistema. Lo sustantivo, entonces, está en esos trayectos generadores de productos del sistema. El sistema será más o menos eficiente, o sea, tendrá una alta o baja productividad en la medida en que esos trayectos resulten relevantes y cumplan el flujo previsto. Pero para esto es indispensable que las vías estén en buen estado, que se adecuen al tipo y volumen de flujos, que las alcabalas controlen el cumplimiento de las normas, que los semáforos racionalicen las diferencias de trayectorias, etc. Lo central es el flujo que genera productos válidos, pertinentes y relevantes; ese es el aspecto sustantivo del sistema, mientras que lo periférico es el aparato de recursos, servicios y utilidades del sistema.

Aproximadamente lo mismo ocurre en una organización universitaria: lo sustantivo es el conocimiento o el contenido académico que circula de un punto a otro del sistema en una trayectoria de transformación de productos. Y lo servicial, lo utilitario, es el aparato burocrático. El sentido, la razón de ser de este aparato burocrático viene marcado por las necesidades, las condiciones y las características del contenido académico, de modo que este aparato debe estar en constante atención y mejoramiento para servirle mejor al flujo de contenido académico, para que este flujo sea cada vez más rápido, más cómodo, con menos trabas. Y aquí hay algo clave: el aparato utilitario, servicial, es decir, el aparato burocrático, sólo atiende a la eficiencia de los flujos, pero jamás a la validez, pertinencia y relevancia de los contenidos académicos. Cuando el factor burocrático toma para sí mismo esas atribuciones, ocurren las perversiones organi-

zacionales de las academias. Cuando el mecanismo burocrático se roba el derecho a decidir sobre la calidad de los contenidos académicos, ocurre un secuestro de la función sustantiva de la organización. Es el primer síntoma de una mortífera enfermedad. Éste sí puede metaforizarse como un “síndrome”. Volviendo a la comparación anterior, es como si los fiscales de una alcabala, al pasar un cargamento de patillas o de naranjas, por decir cualquier cosa, se dedicaran a examinar la calidad de las frutas y a castigar o detener al conductor en caso de que ellos consideraran que la carga no cumple los estándares de calidad. Sería una perversión, ya que las decisiones sobre calidad de los productos son parte esencial de la misma estructura sustantiva de productividad, no de los aparatos utilitarios y de servicio.

Si el sistema es sano, el aparato burocrático siempre funcionará como estructura de utilidades y servicios y también de control vehicular y de racionalización del flujo de contenidos académicos. Ese aparato, así concebido, incrementará la productividad académica en un sistema sano. Pero si el sistema es perverso ocurrirá lo contrario. O, mejor dicho, cuando no ocurre eso, el sistema se pervierte.

¿Y por qué se pervierte el sistema? ¿Qué hace que se trastocuen los papeles? La respuesta es compleja y resulta difícil exponerla brevemente. Pero hay algo central: la validez, legitimidad y relevancia del contenido académico es una decisión interna de esos mismos procesos académicos, jamás del aparato burocrático. La perversión viene no sólo cuando el aparato burocrático invade funciones académicas, sino cuando el mismo aparato académico se convierte en mecanismo burocrático: a falta de capacidades académicas se abrogan facultades burocráticas.

El freno a la cantidad y calidad de la investigación social tiene lugar cuando los evaluadores ignoran casi todo sobre los procesos investigativos y entonces, para compensar esa

carencia, ejercen todo su poder de alcabala, toda su fuerza burocrática sobre los tesisistas e investigadores en general. A cambio de su aprobación, piden sumisión, respeto y, a veces, algo material también. En un documento anterior escribí eso mismo, llamándolo el “complejo del mostrador” (Padrón, 1999):

*La metáfora radica en la imagen del pequeño empleado ubicado detrás de un mostrador o taquilla de atención al público, el cual llega a sentirse grande y omnipotente cuando ve que en sus manos está la solución del problema de algún cliente o usuario, problema que en sí mismo podría resultar cotidiano y banal, pero que, para el usuario y según las circunstancias, llega a convertirse en delicado y crítico (abordar el avión estando en una lista de espera, conseguir una entrevista de importancia, ser exonerado de una multa...). Entonces, de empleado subalterno y mal pagado, el individuo llega prácticamente a comportarse como un dios ante el desesperado usuario, ejerciendo toda una relación de dominación, aunque sólo sea circunstancialmente. Junto a algunas secretarías, oficiales de tránsito, empleados de líneas aéreas, etc., también algunos docentes son descritos por el “complejo del mostrador,” especialmente cuando se trata de cosas como aprobar un proyecto de tesis u obtener una calificación.*

Pero no son sólo las secretarías ni los fiscales de tránsito ni, en general, los empleados de baja categoría, sino que muchos rectores, vicerrectores, decanos, miembros de comités académicos, jurados, etc., tienden a ser la representación más evolucionada y sofisticada de ese *complejo del mostrador*. Son todavía peores que los humildes oficiales de tránsito. Ese complejo del mostrador en realidad es la base de la perversión de la Burocracia, algo así como su génesis: cuando el burócrata se da cuenta de ciertas oportunidades de poder, entonces no sólo la ejerce, sino que la refina, la

consolida y la convierte en todo un sistema de dominación que tiende a crecer y a engullir cada vez más, con un hambre insaciable.

Un modo de superar esto es exigir a los evaluadores de investigaciones un profundo dominio de los procesos investigativos y, en especial, un total manejo de los enfoques epistemológicos. No debería permitirse que fueran miembros de jurado o de comités académicos o de selección o de decisión aquellos que no son investigadores activos y que no han realizado al menos unas cinco u ocho investigaciones publicadas y reconocidas. Lamentablemente, sólo se exige que tengan el mismo nivel del autor que está siendo evaluado y es por ello que vemos fungir de evaluadores a profesores que en toda su vida apenas han hecho algún trabajo de ascenso o algún trabajo de grado, pero que en realidad no son investigadores ni tienen conocimiento epistemológico alguno. Es así como, para compensar su ignorancia académica, recurren al chantaje burocrático, con lo cual se desmejora notablemente la producción de investigaciones sociales orientadas al desarrollo. Es todo un espectáculo revisar muchas de las observaciones que los evaluadores burócratas hacen a los trabajos: tachaduras con la anotación "esto está mal formulado" o signos de interrogación que no dicen nada o subrayados con signos de admiración que tampoco dicen nada. Sé del caso de un evaluador que en todas las páginas del trabajo de una profesora anotaba lo siguiente: "¿quién dijo esto?". Como esa leyenda aparecía absolutamente en todas las páginas del trabajo (a mitad del mismo ya sólo escribía las iniciales: "¿y q d e?"). Es de suponer que ese evaluador estaba convencido de que en una investigación no se puede decir nada original, sino que todo debe tomarse de alguien que ya lo haya dicho antes, o sea, investigar es repetir cosas ya dichas. Parece que la eliminación de la burocracia y de los burócratas en nuestras instituciones es algo que debe hacerse urgentemente.

Quedan muchos otros obstáculos organizacionales por mencionar, tales como la falta de definición de preferencias investigativas en el nivel institucional, la desarticulación de los esfuerzos individuales, la ausencia de una cultura de investigación, la concepción de la investigación sólo como proceso y no como producto, etc. Una exposición detallada de estos factores que aquí sólo se mencionan puede verse en Padrón (2001, 2004b y 2006).

### 3. LOS OBSTÁCULOS EPISTEMOLÓGICOS

Aquí se agrupan aquellos factores cuya potencia inhibitoria depende de prejuicios, distorsiones y errores epistemológicos. Como se dijo arriba, la concepción curricular eclipsa las visiones epistemológicas, las que se arraigan en una teoría de la investigación, para imponer una visión metodológica *per se*, no sustentada teóricamente y de naturaleza prescriptiva (algo así como las recetas de cocina). Esta visión metodológica se ha ido construyendo a partir de cánones impuestos originalmente por algún autor de manuales de metodología y luego esos cánones se repiten y se difunden entre profesores, asesores, tutores y jurados, los cuales a su vez los imponen a los investigadores sociales y tesisistas. Nadie los discute y nadie sabe qué fundamento tienen ni por qué se aplican. Es algo parecido al caso de una señora que cuando preparaba perrito siempre le cortaba un extremo antes de meterlo al horno. Al preguntarle por qué le cortaba ese pedazo respondió que no sabía, que así mismo hacía su madre. Al preguntarle a la madre, dijo lo mismo: no sabía y que así mismo había visto a su madre preparar el perrito. Y al ir donde la abuela para averiguar la razón, ésta explicó que en su época el horno que tenía era muy pequeño y, como no cabía el perrito entero, tenía que cortar un pedazo. La hija y la nieta tenían en cambio un horno grande, pero por pura repetición continuaban haciendo lo mismo sin preguntarse por qué y creyendo que era parte de la receta. Veamos algunos de los factores de este tipo.

### 3.1. Universalización y particularización

(“ese tema es muy amplio, delimita”)

Éste es uno de los factores más difundidos, no sólo en nuestro país sino en muchas otras partes. En realidad, es uno de los resabios del enfoque empirista inductivista (*RI*, el de los objetos observables) que dominó hasta no hace mucho y que solía basarse en inferencias a partir de muestras representativas de un universo. Entonces, al trabajar con muestras, particularizaban el diseño y lo reducían a la *muestra* (los estudiantes de una escuela, por ejemplo), pero mantenían su visión en el *universo* (el conjunto de todos los estudiantes, siguiendo con el ejemplo), hacia el cual proyectaban sus generalizaciones. Esto fue muy mal entendido por muchos profesores de metodología, quienes creyeron que también el problema y el objetivo de investigación debían particularizarse. Pongamos el caso de un tesista que formule un problema como *qué factores intervienen en el rendimiento*. Entonces algunos profesores le dirían que el tema es muy amplio, que delimite, que precise cuáles estudiantes y en qué área de rendimiento va a investigar. El tesista termina reformulando su problema de un modo como éste: *qué factores intervienen en el rendimiento en matemáticas en los estudiantes de la escuela W*. Con eso la investigación bajó tremendamente sus niveles de socialización, ya que sus resultados sólo pueden aplicarse a los estudiantes de la escuela W, exclusivamente en el área de matemáticas y no a ningún otro estudiante en ninguna otra área. Si por cualquier circunstancia esa escuela desapareciera o fuera clausurada, desaparecería también el objeto de estudio y la investigación perdería todo sentido. Es decir, si el tesista hubiera querido formular una teoría del rendimiento jamás habría podido lograrlo porque no está considerando el objeto de estudio en sentido universal, abstracto, sino sólo para el caso de los de la escuela W. Y ya sabemos que *una teoría del rendimiento en matemáticas en la Escuela W* no sería

nunca una teoría científica, justamente por su escaso valor de socialización.

Pero eso no es todo. Además está el problema de la relevancia y de las clases universales: ¿hay alguna propiedad que haga particularmente diferentes a los estudiantes de la escuela W con respecto a los demás estudiantes? Es como si nos preguntáramos por qué los habitantes de Margarita tienen dos piernas. No son sólo los habitantes de Margarita los que tienen dos piernas. Todas las personas normales las tienen, de modo que se trata de una pregunta irrelevante. Dicen que Newton hizo sus observaciones y experimentaciones en el patio de su casa, pero cuando formuló sus tres leyes habló de “leyes del movimiento de los cuerpos” y no de *leyes del movimiento de las piedritas del patio de mi casa*. Claro, si Newton hubiera caído en manos de alguno de estos profesores, éste le habría dicho: *¿cuáles cuerpos? ¿en qué parte? Delimita el problema*. Y, gracias a este profesor imaginario, jamás se habrían producido las leyes de Newton y la física habría frenado su desarrollo. Una de las máximas aspiraciones de la Ciencia es la formulación de teorías que expliquen clases universales de hechos y no clases particulares. Einstein, por ejemplo, se propuso diseñar una teoría del universo; Chomsky se propuso formular una teoría universal de los lenguajes (todos); Darwin, una teoría de las variaciones de los seres vivos (todos); Luhmann, una teoría de los sistemas sociales (todos); Mendel, una teoría de la herencia (no sólo de los guisantes de su huerto) y, así, muchísimos casos más. Algunos asesores y tutores les habrían dicho que cada uno de esos temas era muy amplio, que *delimitaran el tema*. Por suerte, eso no ocurrió en esos casos célebres, pero es fácil imaginar cuántos trabajos de investigación en nuestras instituciones, que pudieron haber sido excelentes, resultaron inhibidos por quienes confunden *delimitación con particularización* y por quienes no entienden la investigación teórica.

Alguien podría decir que existen los estudios de casos, los cuales apuntan a clases particulares de hechos. Es cierto, los estudios de casos constituyen un patrón de trabajo sumamente útil y además están las investigaciones *focales*, ampliamente usadas en medicina, zoología y botánica, como, por ejemplo, un estudio de los insectos de los bosques secos de Guatemala o un estudio de las células de la superficie ocular en pacientes con aniridia, etc. Pero hay algo importante: los trabajos focales, los estudios de casos y, en general, todas las investigaciones empíricas, orientadas a clases particulares de hechos, se conciben, se entienden y se justifican siempre por relación con un programa de investigación amplio que les da cobertura en general a todos los casos y focos estudiados por los miembros del programa, de modo que, sumados todos esos estudios, se pretende llegar a una clase universal de hechos, es decir, a una teoría amplia. Y esto ocurre por la inseguridad científica acerca de la especificidad de cada caso y, en consecuencia, por el riesgo de asumirlos todos de antemano en una sola clase universal. Pero es absurdo un estudio sobre un conjunto reducido de hechos cuando de antemano se sabe que pertenecen a otro conjunto más amplio y cuando existen los mecanismos investigativos adecuados para tratarlos universalmente (por ejemplo, estableciendo condiciones de variación geográfica o histórica o social, etc.). En todo caso, debemos diferenciar entre investigaciones empíricas y teóricas. Las primeras están en función de las segundas y tienen sentido dentro de grandes *programas de investigación* en los que participan muchos investigadores y en los que se busca llegar sucesivamente a una fase teórica, mientras que las segundas pretenden siempre cubrir grandes clases de hechos y se valen de los resultados de las primeras (de allí la necesidad de evitar superficialidades al analizar el concepto de "Línea de Investigación"). Ya sabemos que los *programas de investigación* nacen con una fase descriptiva, pasan a una fase explicativa, se mueven luego hacia una fase contrastiva y cierran en una fase aplicativa o tecnológica. Lo que se critica aquí

es que muchas veces, cuando un estudiante aspira a una investigación teórica, algunos profesores pretenden convertirla en empírica, sin mayores análisis, sólo basados en el prejuicio de la *delimitación del tema*.

### 3.2. Las hipótesis, las variables y la operacionalización

Aunque este prejuicio ha cedido bastante con el reciente auge de la investigación basada en el enfoque *vivencialista-interpretativista* (VI, arriba), todavía en muchas partes sigue causando molestias. Consiste en dar por sentado que toda investigación debe tener hipótesis, variables, indicadores y operacionalización del problema, por sólo citar cuatro elementos discutibles. El problema de fondo está en pasar por alto las variaciones metodológicas originadas a partir de los *enfoques epistemológicos* y de la *estructura diacrónica* de los procesos de investigación (las fases de desarrollo de los Programas de Investigación).

Por un lado, tenemos que sólo dentro del enfoque inductivista-realista (medicinal, probabilístico) se habla de *variables e indicadores* y se suele *operacionalizar* el problema, pero nunca en el enfoque vivencialista-interpretativista y no siempre en el enfoque racionalista-deductivista. En el primero de estos dos se usan más bien las categorías de análisis y en el segundo las *propiedades o predicados de un argumento*. En cuanto a las hipótesis, es muy raro verlas en investigaciones Vivencialistas-Interpretativistas (donde tampoco se usa la *operacionalización del problema ni los indicadores*) y en el enfoque racionalista-deductivista tienen una naturaleza y una función totalmente distintas. Las hipótesis del empirismo-inductivista suelen ser de tipo experimental, divididas en hipótesis nula (no se encuentra dependencia entre variables o no hay diferencia significativa entre las medias poblacionales) y alterna (se encuentra esa dependencia, hay diferencia significativa de medias). Pero en el racionalismo-deductivista las hipótesis tienen un alto rango

teórico y abstracto y sirven para derivar de ellas enunciados progresivamente más específicos, hasta llegar a enunciados observacionales que puedan ser puestos en comparación con los hechos. Nótese este concepto de *Hipótesis* en la siguiente cita de Einstein (1989):

*Supondremos, por tanto, la completa equivalencia física entre un campo gravitacional y la correspondiente aceleración del marco de referencia. Esta hipótesis amplía el principio de la relatividad especial al caso del movimiento uniformemente acelerado del marco de referencia. El valor heurístico de esta hipótesis está en que permite la sustitución de un campo gravitacional homogéneo por un sistema de referencia uniformemente acelerado, siendo este último caso, hasta cierto punto, accesible a un tratamiento teórico (p. 2. Trad. propia).<sup>5</sup>*

Por otro lado, es sólo en las investigaciones explicativas (teóricas o empíricas) en las que cabe la formulación de hipótesis (en cualquiera de los dos sentidos que acaban de mencionarse de acuerdo al enfoque epistemológico), pero nunca en las demás fases del desarrollo de los Programas de Investigación. Por ejemplo, en una investigación descriptiva, que sólo busca las características que tiene un hecho u objeto (o sólo se buscan aquellos hechos u objetos que responden a determinadas características), allí no se puede suponer nada, no se puede adelantar hipótesis, simplemente se trabaja con herramientas observacionales y sistemas conceptuales hasta encontrar esas descripciones. Lo mismo ocurre en las investigaciones aplicadas o tecnológicas (en tecnologías tanto materiales como humanas), en las que se busca el diseño de una secuencia de operaciones e instrumentos que permitan intervenir una situación. Ahí tampoco se puede suponer nada: sólo se describe la situación que se

desea intervenir y de ciertas teorías fecundas se deriva el diseño, muchas veces convertido en un prototipo debidamente validado. Nada que suponer ahí, ninguna hipótesis que adelantar, bajo ninguno de los enfoques epistemológicos, porque la idea es diseñar algo que resuelva una situación mejorable. Entre los casos célebres tenemos al Dr. Robert Adler, fallecido recientemente, quien inventó el control remoto a partir de la teoría de Einstein sobre el efecto fotoeléctrico: no hizo hipótesis, sino que, habiendo estudiado el trabajo por el que Einstein se había ganado el Nóbel (Adler era doctor en física) imaginó el diseño y construyó el prototipo de control remoto para TV.

El daño que se les hace a nuestros tesisistas al exigirles estos elementos, sin considerar las condiciones que se acaban de explicar, se traduce especialmente en una gran confusión para comprender la lógica de los procesos de investigación. Difícilmente podremos formar investigadores si continúa este prejuicio.

### 3.3. Los tipos de investigación

Aquí es tal vez donde más se enredan nuestros tesisistas, debido a las ineficientes clasificaciones que pululan en los manuales sobre investigación. En un trabajo anterior (Padrón, 2007), en que se critica el concepto de *investigación exploratoria*, está desarrollada esta idea de la ineficiencia de las clasificaciones de los trabajos de investigación, las cuales pecan de dos grandes fallas lógicas: la escasa independencia de las clases o tipos que se postulan y la poca relevancia de los criterios de clasificación. Toda clasificación, si se desea que sirva para resolver problemas, debe someterse a ciertos estándares lógicos en dependencia de un objetivo.

<sup>5</sup> "We shall therefore assume the complete physical equivalence of a gravitational field and the corresponding acceleration of the reference frame. This assumption extends the principle of relativity to the case of uniformly accelerated motion of the reference frame. The heuristic value of this assumption rests on the fact that it permits the replacement of a homogeneous gravitational field by a uniformly accelerated reference system, the latter case being to some extent accessible to theoretical treatment."

Uno de estos estándares es que los criterios a partir de los cuales se forman *clases o tipos* sean relevantes, significativos, que sean útiles para discriminar las cosas en función de un objetivo de trabajo. El objetivo de trabajo, el problema que se quiere resolver es, en este caso, orientar al investigador a discriminar entre los múltiples caminos amplios que tiene por delante cuando se dedica a una investigación. Para las instituciones y para los Programas de Investigación, el objetivo es el de organizar los esfuerzos culminados y planificar sus agendas. En consecuencia, nuestras clasificaciones de investigaciones deben ayudar a lograr ese objetivo. Si una clasificación no ayuda a resolver ese problema, a lograr ese objetivo, entonces no es una clasificación eficiente.

Pongamos un caso extremo: supongamos que queremos clasificar a los seres humanos porque deseamos producir un fármaco para reducir la obesidad. ¿Clasificaríamos a los seres humanos bajo el criterio de la *talla de calzado*, postulando, por ejemplo, tres clases o tipos: los de *pie grande*, de *pie mediano* y de *pie pequeño*? No, porque ese criterio es irrelevante con respecto al objetivo planteado, es un criterio que apunta a un insignificante detalle y no a algo sustantivo en relación con el problema que queremos resolver. Mucho más relevante sería el criterio *Peso/Estatura/Masa* o *Perímetro abdominal*, con clases como *alta*, *media* y *baja* o cualesquiera otras clases que desagreguen el criterio seleccionado. Ese es, aproximadamente, lo mismo que ocurre con una clasificación muy difundida, que discrimina los trabajos de investigación bajo el criterio de la fuente de los datos utilizados: “de campo”, “documental” y “experimental”. Ese criterio nos dice tan poco acerca de una investigación, está limitado a un paso tan específico del trabajo investigativo (como es la recolección de datos), que no ayuda en nada al objetivo de que el investigador elija un camino adecuado a sus intereses. Mucho más productivo es el criterio de la *intención de trabajo* o de la *fase diacrónica* en la trayectoria de desarrollo de un Programa de Investigación. El tesista sí

aclararía sus tomas de decisión si discrimina entre *describir* una cierta clase de cosas o, en cambio, *explicar* qué clase de cosas es responsable de otra o, en cambio, *contrastar*, validar o falsar una teoría preexistente o, en cambio, *diseñar una aplicación* o crear una tecnología que mejore alguna situación humana.

¿Por qué este criterio sí resulta relevante para el objetivo señalado? Simplemente porque está vinculado a una fase sustantiva, principal, aguas arriba, del proceso investigativo: el problema y los objetivos de trabajo, de lo cual se deriva toda la estructura completa de su investigación, más todo la heurística requerida para llevarla a feliz término, nada de lo cual se obtiene con el criterio de la fuente de los datos (“documental”, “de campo”, “experimental”, etc.).

Es más: el criterio de la fuente de la recogida y tratamiento de datos depende estrictamente de la *intención de trabajo*, así que discriminar entre “documental”, “de campo” y “experimental” es algo que está muy aguas abajo de *describir*, *explicar*, *contrastar* y *aplicar*. Podría demostrarse lógicamente que el criterio de la fuente de los datos, dado un árbol jerárquico de operaciones de investigación, está mucho más abajo que la *intención de trabajo* y, por tanto, está incluido en ésta.

Conclusión: es irrelevante discriminar los trabajos de investigación según la fuente de los datos y según la técnica de recogida y tratamiento de dichos datos. Aparte de eso, una vez más, en nuestra cultura investigativa dominante quedan excluidas las investigaciones concebidas bajo la perspectiva racionalista-deductivista, a la cual le importan más las estructuras deductivas que los datos y las recogidas de datos. Es típico de esta clase de investigaciones esforzarse muy poco en los datos y, en casi todos los casos, el trabajo de campo es menos importante que el trabajo teórico. Pero ocurre que tampoco puede decirse que hacen trabajo docu-

mental ni, mucho menos, experimental, porque la clave de su éxito está en *pensar e imaginar*.<sup>6</sup> Todo esto queda excluido de los manuales de metodología de la investigación, en los cuales sólo se prescribe acerca de investigaciones “de campo”, “experimentales” o “documentales o entre investigación *cuantitativa* e investigación *cualitativa*. Este es un punto de vista muy pobre que incide negativamente en la formación de investigadores sociales.

Otro criterio que se pasa por alto, y que ocurre en la misma entrada de las variaciones de los procesos de investigación, es el de los *enfoques epistemológicos*. Se trata de un criterio grueso que prevé los múltiples caminos a que se enfrenta el investigador desde el mismo inicio de su tarea, mucho antes de que pueda pensar en la fuente de sus datos observacionales, lo que significa que sí es un criterio clasificatorio de primer nivel. La selección del *enfoque epistemológico* es un discriminador tan potente y tan influyente en todo el proceso operativo que, como quien se sienta frente al mapa de una ciudad desconocida, es lo que determina primariamente la escogencia de un cierto tema de investigación y de un determinado problema. En efecto, preguntémosnos por qué a Newton no le interesó trabajar sobre psicología ni sociología, sino sólo sobre el movimiento, sobre las leyes que regulan el movimiento de los cuerpos. Preguntémosnos por qué a nuestros estudiantes los atraen ciertos temas de tesis y no otros. La respuesta está en las nociones de *Estilos de Pensamiento* y de *enfoques epistemológicos*. Las personas eligen sus temas de interés sobre la base de la predominancia de un cierto estilo de pensamiento y los investigadores seleccionan sus problemas y objetivos de trabajo sobre la base de un determinado enfoque epistemológico predominante. Decir que es el tema o el problema de investigación lo que

remite a un cierto tratamiento epistemológico y metodológico equivale a decir que todas las personas por igual desarrollan exactamente el mismo interés ante cualquier tema. Equivale a decir que todos, sin distinción, pudimos haber sido ingenieros, sacerdotes o filósofos, indiferentemente. Si así fuera, sobrarían las pruebas de aptitud vocacional, las cuales, aunque no se diga, obedecen a la noción de estilos de pensamiento. Y, en materia de investigación científica, el enfoque epistemológico no sólo es anterior a cualquier planteamiento investigativo, sino que además condiciona tanto el mismo planteamiento como sus posibles modalidades de desarrollo. Esto es lo importante: que los tipos de investigación dependen primariamente del Enfoque Epistemológico, el cual regula toda la estructura global del trabajo y la selección de todos los demás niveles operativos, entre los cuales la fuente de los datos observacionales (documental, de campo, experimental) es uno de los más bajos e irrelevantes. En la tabla 1 se quiere mostrar cómo el enfoque epistemológico orienta toda la estructura global de las investigaciones.

Luego de ese nivel, el criterio que le sigue en importancia es el de la *intención de trabajo*, como se dijo arriba, que puede examinarse en correlación con las fases de desarrollo diacrónico de los programas de investigación, las que a su vez se correlacionan con las fases de desarrollo cognitivo de los niños:<sup>7</sup> descripciones, explicaciones, contrastaciones, aplicaciones. La unión de estos dos criterios del más alto nivel conceptualizador se representa en la tabla 2, donde en las columnas aparecen las intenciones de trabajo, en las filas aparecen los enfoques epistemológicos y en las celdas están los distintos patrones de trabajo derivados del cruce de esos dos criterios.

<sup>6</sup> En Internet en español aparece mucho esta cita de Einstein: “Cuando examino mis métodos de pensamiento llego a la conclusión de que mi don para la fantasía ha significado más para mí que mi capacidad de absorber el conocimiento positivo”. Por “fantasía” quiere decir “capacidad de imaginación”, que es esencial en el enfoque RD (es la célebre *abducción* de Peirce, que no es *introspección*, como muchos creen, sino Racionalismo o enfoque RD). Por “conocimiento positivo” se refiere a los datos observacionales. Otra cita confirmadora es ésta: “La realidad no es otra cosa que la capacidad que tienen de engañarse nuestros sentidos”. Una de esas fuentes es [http://www.literato.es/autor/albert\\_einstein/](http://www.literato.es/autor/albert_einstein/)

<sup>7</sup> Los niños, desde su nacimiento, comienzan con una fase descriptiva en la que buscan organizar el extraño mundo que los rodea (es típica la pregunta “¿qué es esto?”). Una vez saturada esa fase, pasan a una fase explicativa, buscando averiguar por qué las cosas ocurren del modo en que se ve que ocurren, con lo cual elaboran sus

ENFOQUE	NATURALEZA DEL CONOCIMIENTO	MÉTODO DE HALLAZGO	MÉTODO DE CONTRASTAC	LENGUAJE	OBJETO DE ESTUDIO
EMPIRISTA-INDUCTIVO	Representación de patrones de regularidad o frecuencia.  El <i>conocimiento</i> es un acto de <i>descubrimiento</i> .	Inducción	Experimental	Aritmético-matemático	Relaciones causa-efecto, repeticiones de eventos
RACIONALISTA-DEDUCTIVO	Modelación de procesos generativos.  El conocimiento es un acto de <i>invención</i> .	Deducción	Análisis lógico-formal y experimental	Lógico-matemático	Relaciones entrada-proceso-salida
INTROSPECTIVISTA-VIVENCIAL	Construcción simbólica subjetiva del mundo social y cultural.  El conocimiento es un acto de <i>comprensión</i> .	Introspección (con)vivencia	Consenso experiencial	Verbal académico	Símbolos valores  Normas  creencias actitudes

Tabla 1: El enfoque epistemológico como orientador de la estructura global de la investigación

Deberíamos empezar por algún criterio de clasificación, aunque sea distinto al que se acaba de proponer, pero que sea un criterio fino, desagregador y potente, no uno de tipo simplista (como el de *cualitativo/cuantitativo*) o demasiado complejo (como parece serlo el de las *inteligencias múltiples*). No es que las tipologías de la tabla anterior sean las más relevantes ni las más adecuadas, pero sí resultan las mejor apoyadas con argumentos interteóricos (interdisciplinarios).

Ante esto, uno no puede más que asombrarse de clasificaciones tan confusas como las que ofrece, entre otros, el

célebre *Manual de la Upel*, el cual ha sido copiado por la mayoría de nuestras universidades, en especial las privadas. Personalmente, tengo la convicción de que ese *manual* es uno de los más importantes factores de confusión en materia de formación de investigadores y de orientación para tesisistas. Lo cito aquí porque es uno de los ejemplos más representativos de la mezcla de criterios clasificatorios mencionada arriba. Parte de considerar cuatro tipos o clases: la investigación de *campo*, la investigación *documental*, los *proyectos factibles* y los *proyectos especiales*. Aparte de la irrelevancia de esa clasificación, es notoria la mezcla de criterios (como en el caso relatado por Borges: los animales

primeras teorías cotidianas (es típica la pregunta "¿por qué?"). De ahí pasan a una fase de contrastación de conocimientos, cuando buscan averiguar si las teorías cotidianas son correctas (la fase en la que dejan de creer en la Cigüeña y el Niño Jesús, cuya pregunta típica es "¿cómo lo sé?", "¿quién lo dijo?"). Terminan su maduración cognitiva con la fase aplicativa, la de consolidación de destrezas y habilidades ("¿cómo lo hago?", "¿cómo lo resuelvo?"), la cual definitivamente parece anclar el predominio de un cierto estilo de pensamiento en el individuo.

con pelo, los animales sin pelo y los animales del emperador). En efecto, la *investigación de campo* y la *investigación documental* obedecen al criterio de la fuente de los datos, mientras que los *proyectos factibles* y los *proyectos especiales* obedecen a la utilidad de las producciones investigativas. internacionalmente se sabe que los proyectos factibles son *investigación aplicada o aplicativa* (tecnologías materiales o humanas) y los especiales son *elaboración técnica*.

### 3.4. Los objetivos de la investigación

Este es otro de los puntos clave que encierra distintos obstáculos para una investigación social orientada al desarrollo masivo. Los obstáculos pueden ser vistos desde dos ángulos: el problema del tipo de objetivos que definen la investigación científica en cuanto acción humana racional y el problema del diseño de un sistema de objetivos en los trabajos particulares de investigación.

	DESCRIPTIVA	EXPLICATIVA	CONTRASTIVA	APLICATIVA
<b>EMPIRISTA</b>	Método de <i>patrones de frecuencia</i> .  Procesamiento de la información en datos observables, agrupados en <i>variables</i> . Uso de <i>estadística descriptiva</i> para el manejo y presentación de los datos.	Método <i>inductivo</i> .  Comprobación de hipótesis observacionales mediante un diseño experimental, basado en estadística inferencial.	Método <i>experimental</i> .  Réplicas de comprobación de hipótesis mediante diseños de base estadística inferencial, variando las condiciones de prueba.	Se derivan tecnologías de acción a partir de teorías empiristas.  La tecnología obtenida se valida experimentalmente.
<b>RACIONALISTA</b>	Método de <i>configuración estructural</i> .  Procesamiento de la información en datos observables, agrupados en una <i>estructura empírica</i> . Uso de <i>lógica de clases</i> y <i>cálculo de relaciones</i> para el manejo y presentación de los datos.	Método <i>deductivo</i> .  Formulación de Hipótesis no observacionales que expliquen los hechos y a partir de las cuales se deriven explicaciones progresivamente más específicas, que puedan ser contrastadas.	Método <i>lógico-formal</i> y método <i>experimental</i> .  Primero se prueba la validez lógica de los resultados de trabajo y luego se realizan pruebas empíricas.	Se derivan tecnologías de acción a partir de teorías racionalistas.  La tecnología obtenida se valida mediante pruebas lógicas y experimentales.
<b>INTROSPECTIVISTA</b>	Método de <i>convivencia</i> .  Procesamiento de la información en categorías de análisis, agrupadas en <i>constructos hermenéuticos</i> . Uso del <i>lenguaje verbal</i> para el manejo y presentación de la información.	Método <i>vivencial-introspectivo</i> (aplicaciones hermenéuticas y/o etnográficas).  Las categorías de análisis de la fase anterior se resuelven en una interpretación que permita comprender los hechos implícitos en el problema de investigación.	Método consensual.  Los participantes de la investigación evalúan los resultados de la investigación.	Se derivan propuestas de intervención a partir de teorías introspectivistas.  La propuesta obtenida se valida consensualmente.

Tabla 2: Tipos de Investigación según dos grandes criterios.

En primer término, una de las mayores dificultades para una investigación orientada al desarrollo colectivo amplio está en lo que se concibe como el logro típico asociado a la acción de investigar. Por supuesto, eso conduce necesariamente a lo que se concibe como estructura lógica de dicha acción en general. Hay cierta tendencia a concebir el objetivo típico de la acción de investigar como el de crear un documento valioso, un discurso elegante, una pieza retórica o una obra emocionalmente impactante. Esta tendencia ha sido generada desde esas visiones posmodernistas, iluministas y esotéricas que, igual que en otras épocas históricas (más detalles en Padrón, 1996), han tomado auge después de la célebre “muerte del positivismo lógico”.<sup>8</sup> Para estas visiones investigar es una acción incluida en la de “charlar”, “escribir bonito” o en la que busca, en suma, impactar a los lectores ignorantes o poco críticos. Desde esas visiones se quisiera que investigar fuera lo mismo que impresionar, algo parecido a lo que hacen los artistas, con la diferencia de que éstos suelen producir obras valiosas, apreciables por su técnica y/o por su creatividad, mientras que lo que se hace en estas visiones carece de cualquier técnica, de toda originalidad y, sobre todo, de cualquier sentido. Es, como decía Popper (1996: 88):

*[...] lanzar palabras al aire profesando una sabiduría que no se posee. La receta consiste en tautologías y trivialidades condimentadas con paradójicos disparates. Otra receta es: escriba alguna pomposidad escasamente comprensible y añada trivialidades de vez en cuando. Esto lo disfrutará el lector, quien se sentirá lisonjeado por encontrar en un libro tan ‘profundo’ pensamientos que él ya tuvo alguna vez (cualquiera puede ver en estos días que las nuevas ropas del emperador están de moda) [...] No han aprendido lo difícil que es resolver*

*problemas y acercarse a la verdad. Sólo han aprendido a ahogar a los demás seres humanos en un mar de palabras.*

En segundo término, está el problema de cómo se concibe el diseño del sistema de objetivos en una investigación. Muchos de nuestros profesores de Metodología aun no entienden que un objetivo supone una acción y un logro asociado a esa acción, que un objetivo supone un desagregado de acciones y de logros menores, que los objetivos de una acción constituyen un sistema y que el diseño de un sistema de objetivos implica una visión planificadora, antes que una visión investigativa. Muchos desconocen, por ejemplo, que la suma semántica de los objetivos específicos debe ser igual al objetivo general. Muchos desconocen también que la formulación de un objetivo general obedece a la intención global del investigador y refleja el producto final de su acción. Desconocen que lo importante es la semántica de los logros de acción antes que la sintaxis, por lo cual suelen creer que todo objetivo va necesariamente encabezado por un verbo y no también por un sustantivo (el producto de la acción). Algunos, incluso, tienen en mente una ‘lista de los verbos’ permitidos y de los prohibidos en la redacción de los objetivos. Algunos, por ejemplo, han llegado a decir que la palabra “explicar” no es un objetivo de investigación, cuando precisamente la gran meta de la Ciencia es la “explicación”. Y, en general, muchos de nuestros profesores de Metodología ignoran que existe una teoría de la acción y una lógica de Objetivos, que son la referencia más sistemática con la que contamos para decidir si un sistema de objetivos está o no bien formulado. Y lo peor del caso es que es justamente esa sección de los “Objetivos de investigación” en la cual se centra la mayor parte de los ataques de nuestros evaluadores y es ahí donde abundan los comentarios del

<sup>8</sup> Popper (1977) tiene un capítulo titulado “Quién mató al Positivismo Lógico” (p. 117) en el que se atribuye la autoría parcial de ese ‘asesinato’ epistemológico. Al comienzo del capítulo cita a John Passmore: “El Positivismo Lógico, pues, está muerto, o tan muerto como jamás lo ha estado un movimiento filosófico”. Más adelante comenta: “Los filósofos de Inglaterra y América parecen haberme tomado por un positivista lógico o, a lo más, por un positivista lógico disidente, que reemplazaba la verificabilidad por la falsabilidad (...). Pero para entonces el positivismo lógico había realmente muerto desde hacía algunos años.”

tipo “ese objetivo no sirve”, “ese objetivo está mal formulado”, etc., sin que propongan opciones de corrección y sin que sepan absolutamente nada de teoría de la acción ni de lógica de Objetivos.

El diseño del sistema de objetivos de una investigación es uno de los aspectos más sistemáticos y más sistemáticamente evaluables, pero en general nuestros evaluadores lo juzgan según sus opiniones personales, según sus criterios individuales y aun según sus gustos particulares. El tesista es la gran víctima de todo esto: de hecho, estoy convencido de que, si un tesista somete a consideración sus objetivos de trabajo ante cien evaluadores, obtendrá cien respuestas distintas.

En este renglón quedan muchos otros obstáculos particulares por describir, pero los que se acaban de mencionar dan una idea de esta clase de frenos epistemológicos. Por ejemplo, habría que analizar irracionalidades como esa de que las referencias bibliográficas no pueden tener más de cinco años. Por increíble que parezca, muchos evaluadores rechazan trabajos en cuya bibliografía aparezcan documentos de más de cinco o diez años de publicación. Es decir, según ellos, los trabajos de Einstein no sirven, porque cita a Newton, trescientos años antes. Tampoco sirven los trabajos de Chomsky, porque cita a Descartes, trescientos años antes. Y, en general, los mejores científicos de la historia habrían sido aplazados por estos profesores de Metodología, por considerar que todo conocimiento tiene un límite fijo y preciso de obsolescencia: cinco años. O sea, no hay conocimiento que valga para nada si pasa de cinco años de haber sido publicado.

También podrían analizarse cosas menores como, por ejemplo, que las investigaciones deben obedecer a una cierta cantidad de páginas o que los proyectos deben dividirse en “capítulos”, olvidando que la división en capítulos es sólo

para los libros. En fin, por más insignificantes que parezcan estos detalles, el hecho es que logran hacerle la vida imposible a cualquier tesista y que suelen ser maliciosamente utilizados. Y, como joya de la corona, resultan ser nuestros pobres estudiantes los que sufren del “Síndrome TMT” y los que necesitan una terapia adecuada. En verdad, al contrario de eso, lo que necesitamos es gigantescos hospitales para nuestros expertos en metodología y para nuestras insignes autoridades universitarias.

#### 4. LOS OBSTÁCULOS AXIOLÓGICOS

Finalmente la tercera esfera desde donde se generan numerosos obstáculos para una investigación social orientada al desarrollo masivo (los más importantes e influyentes) es la de los valores, la de los sistemas preferenciales que están internalizados en las mentes individuales y grupales tanto de académicos como de administradores de instituciones académicas. Estos valores o sistemas preferenciales son tan poderosos que crean actitudes y disposiciones de acción que resultan estables y que, al final de todo, son los que generan los obstáculos organizacionales arriba reseñados.

No voy a describir casos ni ejemplos, sino sólo a puntualizar que aquí influye la concepción o el ideal que se tenga de una sociedad. Y al respecto voy a distinguir, como dije al principio y como ya lo he hecho en varios trabajos, entre una concepción *individualista* de la sociedad y una concepción *colectivista*. No manejo el mismo sentido de Popper para esos dos términos: en este caso, el *individualismo* supone una visión piramidal de la sociedad, un espacio en el que las personas luchan por ubicarse en el vértice, donde cada vez caben menos personas, pero donde hay más privilegios, sobre la base del mecanismo de la *competitividad*, aquel mecanismo según el cual el propio progreso depende no sólo de conquistar espacios ascendentes sino también de que los demás competidores se estanquen o desciendan.

Es decir, la competitividad supone el valor de la trampa, del engaño, de las apariencias y de las argucias, más que de los verdaderos méritos. El *Colectivismo*, en el lado opuesto, supone una visión rectangular de la sociedad, un espacio en el que todos tienen las mismas oportunidades y en el que no hay que competir, sino que el propio progreso depende del progreso de los demás.

El mecanismo que interviene en esto es la *cooperación*, la colaboración, el esfuerzo compartido por llegar todos a una meta. Un ejemplo adecuado que ya he citado antes para ilustrar esta diferencia es el caso histórico, reciente, documentado, de aquella carrera de niños con síndrome de Down, en el que uno de ellos se cae y todos los demás, en lugar de aprovechar esa caída para adelantar, se detienen, lo ayudan a levantarse y, todos agarrados de la mano, llegan juntos a la meta de la carrera, ante el estupor de todo un público competitivista. Esa gran lección de niños discapacitados, totalmente imprevista y espontánea, se convierte en una evidencia de que el *colectivismo* es menos utópico de lo que se ha dicho comúnmente. La diferencia entre ambas visiones puede explicarse mediante la frase: "hay dos clases de personas: las que luchan por reducir la brecha entre pobres y ricos y las que luchan por pertenecer a la clase de los ricos".

Esto tiene una perfecta aplicación a la investigación social: el Individualismo conduce a competitividades como las del PPI (*Programa de Promoción del Investigador*), el Conaba (*Comisión Nacional de Beneficio Académico a los Profesores Universitarios*) y demás estímulos oficiales, todos los cuales no hacen sino generar actitudes miserables en nuestros investigadores, actitudes dependientes de la necesidad mezquina de un poco más de dinero, correlativamente asociada a las necesidades ficticias de las sociedades de consu-

mo (bellos carros, hermosas casas, hijos en colegios privados, etc.). Aparte de eso está el hecho obvio, comúnmente pasado por alto, de que en esos premios "ni son todos los que están ni están todos los que son". De ese modo, ante un análisis agudo y crítico, no resulta en sí mismo ningún mérito el pertenecer al nivel máximo del sistema PPI, sino, más bien, la sospecha de cuánta argucia burocrática podría subyacer a esa posición.

No hablemos de los tutores que cobran, de los asesores contratados, de las organizaciones privadas (integradas por académicos anónimos) que elaboran tesis, trabajos de ascenso e investigaciones por encargo bajo formas de pago ni hablemos de los mercenarios de la academia: los hay de muchos tipos, desde algunos de las universidades privadas hasta otros de los programas de doctorado y post-doctorado, pasando por nuestros profesores de "dedicación exclusiva" que tienen el don de la ubicuidad. En todo esto se imponen las hormas de esta visión *individualista*, en que la investigación social, básica y primitivamente, sirve para ascender, ganar puntajes y obtener más ingresos, en perfecta correspondencia con expectativas fatuas, vanidosas (y, por tanto, falsas) de una noción de calidad de vida bajo esquemas consumistas.

He aquí el mayor obstáculo para una investigación social orientada al desarrollo de todos. De este obstáculo se derivan todos los anteriormente reseñados. Incluso, todos esos obstáculos antes mencionados resultan minúsculos ante la magnitud de estos otros. En consecuencia, sólo si afrontamos este obstáculo axiológico, de valores, sólo así podremos ir progresivamente luchando contra los demás obstáculos y sólo así tendremos una verdadera investigación social orientada a un verdadero 'desarrollo'.

## REFERENCIAS

- Araujo-Valero, C. (2009): *Los Procesos de Socialización e Institucionalización del Arte*. Tesis Doctoral en curso. Maracaibo: LUZ.
- Camacho, H. y Fontaines, T. (2004): "Análisis de tópicos en textos de metodología de la investigación", en ED, mayo, Vol.11, no.2, p.229-240. Disponible: [http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-40792004005000006&lng=es&nrm=iso](http://www.serbi.luz.edu.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-40792004005000006&lng=es&nrm=iso)
- Einstein, A. (1989): "The Swiss Years: Writings, 1900-1909", en *The Collected Papers of Albert Einstein*. Volume 2. New Jersey, Princeton: Princeton University Press.
- García-Lobo, L. (2008): *Conocimiento popular y académico como fundamento para la transformación productiva agroalimentaria*. Tesis Doctoral en curso. Maracaibo: LUZ.
- Halliday, J. (1999): "Popper y la Filosofía de la Educación", en *Encyclopedia of Philosophy of Education*. Glasgow, UK: University of Strathclyde. Disponible: <http://padron.entretemas.com/OtrasSecc/Descargas/PopperEducacion.htm>
- Kuhn, T. S. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*, 1st. ed., Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Olivares de Quintero, I. (2001): *Un Modelo de Integración de las Funciones Universitarias Básicas: Docencia, Investigación y Extensión*. Tesis Doctoral. Maracaibo: URBE/LINEA-i.
- Padrón, J.; Hernández, A.; Di Gravia, A. (2005): *Epistemología. Tutorial Paso a Paso*. Caracas: LINEA-i.
- Padrón, J. (1996): "La Neosofística y los Nuevos Sofismas", en *Cinta de Moebio, Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, N°. 8, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Disponible: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/08/padron.htm>.
- Padrón, J. (1999): Referencias para una Revisión del Postgrado de la UNESR. Documento interno. Caracas: UNESR. Disponible: [http://padron.entretemas.com/rev\\_doctorado\\_usr.htm](http://padron.entretemas.com/rev_doctorado_usr.htm)
- \_\_\_\_\_ (2001): El Problema de Organizar la Investigación Universitaria, en Universidad Peruana Cayetano Heredia, Diálogos Universitarios de Postgrado. Volumen 11: Investigación en Postgrado; Elementos para el Análisis y Propuestas. Noviembre-Diciembre, 2002, pp- 9-33. Disponible: [http://padron.entretemas.com/Organizar\\_IU.htm](http://padron.entretemas.com/Organizar_IU.htm)
- \_\_\_\_\_ (2004a): Relaciones entre la Universidad y sus Líneas de Investigación, en <http://padron.entretemas.com/RelacUniv-Lineas.htm>
- \_\_\_\_\_ (2004b): "Los Siete Pecados Capitales de la Investigación Universitaria Tercermundista", en Informe de Investigaciones Educativas, Vol. XVIII. Año 2004, pp. 69-80. Disponible: <http://padron.entretemas.com/7PecCapInvUniv/index.htm>
- \_\_\_\_\_ (2005): "Los Doctorados en Ciencias Sociales ablandamiento académico y endurecimiento burocrático", en INFORME DE INVESTIGACIONES EDUCATIVAS Vol: 19 Nro: 0 PP-0084.11/ E012-N2 2005. Disponible: <http://padron.entretemas.com/Ablandamiento.htm>
- \_\_\_\_\_ (2006): "Acerca de la Investigación Eucativa del Nivel Doctoral (Testimonios de un Tutor)", en Sánchez, J. (Comp.): Investigación Educativa. Un compromiso para Investigar y Aprender con Otros. Barquisimeto: CNU/OPSU/UNESR. Pp. 71-94. Disponible: <http://padron.entretemas.com/TestimonioDeUnTutor/Index.htm>
- \_\_\_\_\_ (2007): "Acerca de las investigaciones llamadas "exploratorias"", en TERE. REVISTA DE FILOSOFÍA Y SOCIO POLITICA DE LA EDUCACIÓN Vol: 4 Nro: 7 PP-0230.6/E013-N4 2007. Disponible: <http://padron.entretemas.com/InvestExploratorias.htm>
- \_\_\_\_\_ (2008): "Estilos de Pensamiento y Exclusión Social", en EntreCiencias, Revista Científica Multidisciplinaria del CDCHT-UNESR. Julio, 2008, Vol. 1 N° 1. Pp. 117-148. Disponible: <http://padron.entretemas.com/EPyES.pdf>
- Popper, K. (1992): *In Search of a Better World. Lectures and Essays from Thirty years*. Lon-don/NY: Routledge.
- \_\_\_\_\_ (1977): *Búsqueda sin Término*. Madrid: Tecnos.
- Rivero, N. (2000): *Enfoques Epistemológicos y Estilos de Pensamiento*. Tesis Doctoral. Caracas: UNESR/LINEA-i.
- Salinas, P. J. (1998): "El Síndrome TMT y el Síndrome TMA. Síntomas, efectos, Epidemiología, Etiología, Terapia y Contraindicaciones", en MedULA, Revista de Facultad de Medicina, Universidad de Los Andes. Vol. 7 N° 1-4. Mérida. Venezuela. Editorial. Pp. 1-3.
- Valarino, E. (1991). *El síndrome TMT. Todo, menos Tesis*. Postgrado, 1, (1), 63-78

# Una política financiera a medias

Rafael Rodríguez Loucel  
Asesor de la Presidencia  
y miembro del Senado Consultivo de la UTEC

## INTRODUCCIÓN

Por *política financiera*, en este artículo, deberá entenderse la que el Gobierno aplica; y es un tema que se ha creído oportuno incluirlo en la revista *Entorno* de la Universidad Tecnológica de El Salvador, en razón de la situación económica prevaleciente caracterizada por sus déficit permanentes en prácticamente todas los ángulos del quehacer económico del país (corrientes reales y corrientes financieras), y los cuales se han magnificado en los últimos años en gran parte por la crisis financiera mundial. Pero, por otra parte, por el manejo inadecuado de la política macroeconómica y la prioridad del interés privado sobre el colectivo. El Salvador se ha caracterizado por sus limitaciones de origen y adquiridas en su desenvolvimiento como país, carencias que, exacerbadas, han propiciado una crisis integral al suscitarse desequilibrios también pronunciados: en lo social, político, cultural y ambiental. Este ensayo no pretende incursionar en un diagnóstico en estos últimos aspectos, solo pretende señalar los inconvenientes de una política financiera incompleta.

## 1. POLÍTICA FINANCIERA

Una política financiera de un gobierno, al menos en teoría, implica la aplicación conjunta de la política monetaria y la política fiscal operando en forma conjunta y coordinada. Una política financiera (política fiscal y política monetaria) tiene un área amplia de acción, y podría afirmarse que persigue al menos los siguientes objetivos: afectar los niveles de ingreso y el producto (política anticíclica), regular

los niveles de precio e incidir en el balance de pagos. La política mencionada es de corto plazo y trata, en la medida de lo posible, de lograr la plena capacidad de la economía, evitando procesos inflacionarios. En una situación como la que caracteriza al país —en franco deterioro—, una política financiera podría orientarse a remover al sistema económico de su entorpecimiento, o “entrampamiento”, como lo denomina Alberto Arene —conocido economista de este país—, sin modificar las condiciones básicas de la oferta y la demanda; aspectos que son del ámbito de la política global de desarrollo, la cual pretende incrementar la oferta por medio de la ampliación de las existencias, la mejora del nivel de tecnología, el incremento de la productividad e influir en la demanda por medio de estímulos a la inversión privada y pública.

En el caso de El Salvador, fue hasta Enero de 2001 que se declaró el país oficialmente dolarizado al entrar en vigencia la Ley de Integración Monetaria, con lo cual el Banco Central de Reserva (BCR) dejó de ser el prestamista de última instancia, y la política monetaria, prácticamente desapareció como componente de la macro-política económica o de lo que aquí —en este ensayo— hemos denominado *política financiera*. La decisión tuvo argumentos técnicos de parte de los encargados del hacer gubernamental y tomadores de decisiones de esa época, pero también existió una dosis importante de política en el sentido aislado de la palabra e intereses de índole particular; pero no es el objetivo de este trabajo el cuestionar esos móviles. Se trata únicamente de puntualizar las implicaciones que ha tenido esa decisión para el país como un todo.

## 2. POLÍTICA MONETARIA

Recordando el pasado, y a manera simplemente de orientación o de ilustración, podemos echar mano de algunos conceptos de lo que podría entenderse como *política monetaria*. Política monetaria es aquella disciplina que influye sobre la actividad económica a través de instrumentos como son: la variación del tipo de redescuento, el encaje legal, las operaciones de mercado abierto, la asignación crediticia por sectores productivos auxiliándose de los intermediarios financieros privados y autónomos de carácter público. En el juego de la política monetaria de lo que se trata es de ajustar la cantidad de un bien singular, como es el dinero; y de un precio muy especial, como es la tasa de interés. La política monetaria se ve influenciada y complementada por la política cambiaria y por la política crediticia. Tratando de ser más preciso, en el marco de las políticas que las autoridades monetarias tenían a disposición antes del 2001 existe una ecuación singular que es aquella en que la oferta monetaria es igual a los activos internacionales netos más o menos los activos internos netos ( $OM = RIN + \_ AIN$ ). Como puede apreciarse, existía una relación de causa efecto, o sea, una íntima relación entre las tres políticas.<sup>1/</sup>

Dentro de un sistema de tasas de cambio como el que existía en el país, se presentaba una situación en la que la oferta monetaria estaba influenciada por razones exógenas y razones endógenas. Razones exógenas son aquellas determinadas por los resultados de la balanza de pagos; si se presenta un déficit de la balanza de pagos, o sea, una disminución de las reservas internacionales netas se ejerce un efecto contractivo en la oferta monetaria, esto es, en los medios de pago. En caso contrario, sucede el efecto inverso. El problema se presenta con los resultados de balanzas de pagos que están influidas por los resultados de la cuenta corriente y de la cuenta de capital; la primera de ellas, básicamente determinada por la diferencia entre

las exportaciones e importaciones de bienes y servicios; y la segunda, por el resultado neto de los flujos de capital del exterior. Como puede apreciarse, tales resultados escapaban al manejo o acción de las autoridades monetarias de entonces.<sup>2/</sup>

En lo que respecta al crédito, el Banco Central podía controlar sus niveles a fin de mantener un nivel de precios y volumen de producción y empleo. Dicho control se podía realizar mediante la tasa y diferenciales de redescuento, operaciones de mercado abierto, el encaje legal de los bancos comerciales, coeficientes de liquidez y los controles directos selectivos del crédito. Se deduce que el crédito era una variable endógena que era, hasta cierto punto, manipulada por las autoridades monetarias para incidir en la oferta monetaria, operaba en el mismo sentido que las reservas internacionales; es decir, si aumentaba el crédito había una expansión en la oferta monetaria; en caso contrario, el efecto era inverso. De lo expresado anteriormente puede colegirse que los instrumentos que controlaban el crédito se volvían mecanismos de control de la oferta monetaria o de los medios de pago.<sup>3/</sup>

En la ley orgánica del BCR se establecía que el objetivo fundamental de la política monetaria era la estabilidad monetaria, el cual podía medirse anualmente a través de los incrementos generalizados de precios de la economía, constituyéndose esa estabilidad en el mayor aporte del banco. Para ello existían asideros legales, entre otros: la Constitución de La República de El Salvador en su título V. "Orden Económico", Artículo 111, párrafo segundo establece: "El Estado deberá orientar la política monetaria con el fin de promover y mantener las condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional". Por su parte, el Artículo 3 de la Ley Orgánica del BCR, determinaba que dicha institución "tendrá por objeto fundamental velar por la estabilidad de la moneda, y será su finalidad

esencial promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional”.

“Para ejercitar sus atribuciones la ley del BCR, asignaba funciones específicas como la de emitir moneda, prevenir o moderar tendencias inflacionarias, mantener la liquidez y estabilidad del Sistema Financiero, fomentar su desarrollo, regular la expansión del crédito, velar por el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, adecuar los medios de pago al desarrollo de las actividades productivas, administrar las reservas internacionales, dictar normas correspondientes en materia monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, coordinar sus políticas con la política económica del gobierno. Dicha ley definía al Banco Central como una institución de carácter autónomo, asignándole además facultades administrativas, técnicas y financieras con el propósito de conducir la política monetaria con un criterio técnico, libre de presiones institucionales o sectoriales, que facilitarán la consecución del objetivo de mantener la estabilidad monetaria dentro de sus limitaciones.”<sup>4/</sup>

Como puede deducirse de lo anteriormente expuesto, la política monetaria era un elemento trascendental y estratégico en la conducción de una política macroeconómica estable. Para los efectos de este trabajo, deberá entenderse también las áreas cambiaria y crediticia; todas las cuales, actuando en forma conjunta, conformaban y propiciaban la estabilidad financiera que coadyuvaba a una estabilidad macroeconómica, si se acompañaba de una política fiscal moderada.

### 3. POLÍTICA FISCAL

Se entiende por *política fiscal* el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, gasto público, endeudamiento

interno y externo del Estado, y las operaciones y situación financiera de las entidades y organismos autónomos o paraestatales, y por medio de los cuales se determina monto y distribución de la inversión y consumo públicos, como componente del gasto nacional.<sup>5/</sup> Esta definición, de Méndez Morales, se interpreta apegada a la operatividad de la actividad presupuestal del gobierno; pero como política, en el sentido estricto, se quiere poner de relieve la connotación de que existe una función implícita y de fondo en una política fiscal; y es su acción redistribuidora del ingreso como captador de impuestos traducidos posteriormente en gasto social. Por tal razón, conviene retornar a Méndez Morales cuando expresa: “Depende de lo que se considere en cada país debe ser la función social del Estado. En la medida que se acepte que el sector público absorbe ingresos privados por medio de impuestos, los traslada a otras manos, crea inversiones y gastos”<sup>6/</sup>

A propósito de la función redistribución del ingreso del gobierno, identificada con la acción paralela de recaudar el dinero de unos y asignárselos a otros, es una cuestión bastante controversial. El criterio no es el simple hecho de extraer riqueza e ingresos del rico para dárselos al pobre; el principio tiene que ver con la utilización/beneficio de los bienes del Estado, y parte de la convicción de una honradez y ética de los encargados, haciendo de lado el interés particular de los funcionarios públicos. Se basa exclusivamente en el principio de equidad de la política fiscal, aplicable a los países que desean una asignación justa y una utilización racional de los recursos en función de un desarrollo sostenible. Un ejemplo. Si se trata de crear el ahorro público suficiente para hacer frente al volumen de inversiones y absorber de la economía privada recursos para la provisión de servicios públicos, la reasignación es necesaria. En países hoy en día desarrollados, la carga impositiva (tributación/producto interno bruto) es alta, pero el gasto público se asigna a

gastos que se identifican con servicios públicos plenamente asociados como impulsores del crecimiento y generadores de calidad de vida generalizada (salud y educación gratuita de calidad, entre otros).

#### 4. CÓMO OPERA UNA POLÍTICA FINANCIERA

“En el corto y mediano plazo, las autoridades económicas tienen cuatro objetivos simultáneos: reducir o mantener el desempleo en un nivel bajo, asegurando un crecimiento sostenido, controlando la inflación y vigilando los desequilibrios potenciales que pueden surgir: fiscales o externos. El arte de la política económica es el tornar compatibles las esquinas de este cuadrado mágico”.<sup>7/</sup> Retomaremos este cuadrado mágico como herramienta de análisis de la situación actual prevaleciente en el país.

Antes de intentar un examen de la situación particular del país, es conveniente repasar unos conceptos de política fiscal aplicables a la política financiera como se ha concebido en estos breves comentarios:

La política fiscal y/o política monetaria puede ser expansiva (inflación alta, a veces) o restrictiva (contraccionista). La primera persigue aumentar la demanda, y la segunda reducirla con el aumento o disminución del dinero en circulación con los instrumentos de que se dispone: impuestos, gasto, dinero en circulación, crédito, (tasas, consumo, inversión, redescuento, encaje, etc.). Lógicamente, para que estos instrumentos operen tendrán que estar disponibles y también existir situaciones extremas de expansión y recesión.

#### 5. CRISIS FINANCIERA

“La actual crisis resulta de la coincidencia de unos reducidos tipos de interés en los primeros años de este siglo y el

movimiento desregulatorio que comenzó en la década de 1970. Las crisis financieras vividas en los últimos años: la quiebra del fondo Long Term Capital Management (LTCM) en 1998, la crisis de la nueva economía en 2000, los atentados del 11 de septiembre de 2001, se han solventado aplicando una relajación monetaria mediante reducciones drásticas en los tipos de interés. Estos han podido mantenerse a un nivel reducido gracias al éxito de unas políticas monetarias que han mantenido la tasa de inflación en niveles históricamente bajos en las principales zonas económicas desarrolladas. Tipos de interés reducidos hacen que el endeudamiento sea barato, a la vez que la remuneración de tipos de ahorro seguro, como los certificados de depósito, depósitos bancarios, bonos del tesoro, disminuye. Como consecuencia, el endeudamiento aumenta y el ahorro disminuye.”<sup>8/</sup>

Una cita tan extensa tiene su justificación para explicar la utilización de la política monetaria (ventajas y desventajas) con un grado de desarrollo importante o en situaciones de expansión o contracción relativa, como la que existió en el siglo pasado y en los últimos años. En El Salvador se registra un caso singular: una economía pequeña, de baja productividad, presentando situaciones de crecimiento promedio anual bajo, movimientos inflacionarios de índole exógena y endógena y con una política financiera a medias.

La política financiera, como puede percibirse, resulta compleja; si las circunstancias son normales, es aceptable que la mejor manera de condicionarla es tomando las medidas que mantengan el equilibrio del producto a nivel de plena capacidad, corrigiendo con la prontitud debida cualquier proceso expansionista, o bien contractivo, que se suscite en forma eventual. Sin embargo, existen circunstancias en que se hace necesario acelerar el crecimiento, permitiendo políticas expansionistas sin que se pueda evitar la inflación; en este caso pueden adoptarse medidas de orden correctivo, que generalmente son adoptadas en forma aislada (de

orden microeconómico); y tienen la desventaja de que crean distorsiones del mercado de oferta y demanda, corrupciones e injusticias. Entre tales medidas pueden citarse los controles de precios, racionamiento, subsidios, restricciones comerciales, etc.

Y “aunque usted no lo crea”, hoy en día —en el caso específico de El Salvador, y todo dentro de lo relativo— las autoridades afrontaron dilemas con la búsqueda de dos tipos de equilibrio, que en el pasado no eran coincidentes, eran más bien antagónicos: el equilibrio interno versus el equilibrio externo. A manera de ejemplo: si deseaba crecimiento, algunas veces se estimulaba la inflación; si se deseaba crecimiento, algunas ocasiones se generaban déficit fiscales; si se deseaban desajustes en la balanza de pagos, se estimulaba la demanda. Ahora bien, el proceso contrario: si quería evitar la inflación, los déficit fiscales y equilibrar la balanza de pagos, se contraía la demanda, sacrificando el crecimiento económico. La política financiera también tenía que afrontar el hecho contradictorio que lo que es beneficioso desde el punto de vista técnico-económico no era atractivo desde el punto de vista político; una política expansionista, lógicamente, era más atractiva y popular, pero en determinadas circunstancias nos conducía a un desequilibrio interno y externo, reflejándose en déficit de balanza de pagos, déficit presupuestario y altas tasas de inflación.

## 6. EL SALVADOR DE HOY (CONCLUSIONES)

Hoy en día todo lo anterior parece “ciencia ficción”. Para empezar, no hay políticas monetaria, cambiaria y crediticia. “Todo es circunstancial y solucionable.” Se tiene que vivir con desajustes de toda índole (estancamiento e inflación real), dolarización, con pocas reservas monetarias (las que posee el BCR), alta deuda externa, déficit fiscal significativo, altas tasas de desempleo real y disfrazado, salarios reales bajos,

contracción de la demanda externa, mayor dependencia externa, remesas familiares como flujo importante de ingreso de divisas y contracción económica. La búsqueda constante de ese cuadrado mágico, esta vez en todas sus esquinas: empleo, equilibrio externo, equilibrio fiscal y control de la inflación, es difícil. Con la crisis interna, y la influencia de la crisis externa, la dificultad es aún mayor y su solución se torna algo casi imposible. La problemática se amplía, se ha vuelto una multicrisis e incluye los campos social, político, ambiental, y, por lo tanto, es algo más que estructural, se identifica más acertadamente como “un fenómeno de orden cultural”.

La política monetaria y sus derivados, dejaron de existir desde el momento en que apareció la dolarización en forma oficial, al adoptarse esta moneda extranjera (el dólar) como de curso legal desde el 1 de enero de 2001, con la entrada en vigencia de la ley que planteaba un bimonetarismo, que fue más bien enunciativo porque, de acuerdo con un artículo de dicha ley, el BCR debía de recolectar los colones disponibles; y esta institución perdió su función de emisor y prestamista de última instancia. Después de diez años de dolarización, sus objetivos de orden financiero son cuestionables, y, además, existe una caída de la inversión extranjera, de la productividad y un sector exportador diezmado.

Los problemas del país trascienden los objetivos que se pretendían alcanzar con la dolarización. Según autores como Jeffrey Sachs y Felipe Larrain, este cambio monetario es más considerado una “camisa de fuerza” antes que una salida viable para las economías latinoamericanas. La imposibilidad de devaluar la moneda para incentivar las exportaciones, la dependencia de los Estados Unidos y la necesidad de mantener un balance presupuestario son elementos que preocupan a los economistas.”

En el caso específico de El Salvador, en la decisión de tomar la medida de dolarizar la economía, existieron o debió haber habido razones técnicas, políticas y circunstanciales. Se dice “debió” por que fueron inconsultas, a pesar de que cambiar la moneda de un país se asemeja a cambiar un símbolo, e idealmente pudo haberse dado una consulta popular al afectar los presupuestos de todos los ciudadanos en una proporción relativa, “pero a todos”. Cronológicamente se convirtió, en forma deliberada o casual, en antesala de la venta de los bancos comerciales a inversionistas extranjeros. Pero no se trata de especular ni de emitir juicios de valor en este artículo, sino de subrayar el hecho de que la política financiera opera a medias y ya no cuenta con la política monetaria para compensar o contrarrestar las acciones derivadas de la política fiscal; tampoco para contrarrestar un período de estancamiento de la economía. El desenvolvimiento de una política financiera sin política monetaria se ha realizado, hasta la fecha, en un período de desaceleración económica marcada, después de un periodo de reactivación relativa (efecto rebote efímero por el desborde del consumo duradero característico de una post-guerra doméstica); de una dependencia en las transferencias del exterior (remesas familiares) más marcada en la cuenta corriente de la balanza de pagos; de un endeudamiento público extraordinario; de una venta de la banca comercial a inversionistas extranjeros; de llegar hasta un decrecimiento del producto, mayor desempleo provocado por la crisis internacional y nacional de la economía, dificultades de obtención de crédito por insolvencia y ausencia de proyectos. Los mecanismos financieros tradicionales de expansión (los identificados con la política fiscal), por lo tanto, no han podido operar con la celeridad del caso y en un contexto normal.

## 7. REFLEXIONES FINALES

A todos estos últimos hechos, que son de orden estrictamente económico, se agregan los fenómenos asociados con la violencia, la delincuencia, la pobreza extrema, el desempleo, la partidocracia, la vulnerabilidad del territorio a fenómenos naturales (el invierno), el incremento en la canasta básica y las anomalías institucionales; todos, han agravado la situación del país. Ayer se denominaban *estructurales*; y hoy, por su continuidad y magnitud se les identifica como *culturales*. La crisis resulta de tal magnitud que el cuadrado mágico —del que hablamos en determinado momento— pierde su sentido al perder las metas y objetivos; y “el timón” gira descontroladamente; y la forma de afrontar los dilemas de un sistema económico arriesgan el presente y el futuro. No es posible reducir el papel de las políticas macroeconómicas a mantener los equilibrios, en tanto y en cuanto lo que se hace y lo que se deja de hacer tiene efectos significativos sobre la evolución de las economías.

La política fiscal, esa parte que se refiere al manejo de los ingresos, gastos y deuda pública y hace abstracción de las prácticas redistributivas, es la que opera en la actualidad, fincando su atención en los malabarismos presupuestarios, con una carga tributaria de alrededor del 13%, que no es consecuente con un país que se supone aspira a un mayor crecimiento con equidad y como corolario a un mayor nivel de vida generalizado; los impuestos, que pudieran incrementar la carga tributaria, deberán ser preferentemente directos, a manera de iniciar esa función por excelencia de redistribuir el ingreso de los que tienen mayor capacidad de tributación hacia aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza; pero la concepción básica es de crear oportunidades de trabajo a través de una mayor inversión pública ejecutada con extrema transparencia y en el marco de austeridad palpable en el gasto corriente.

La credibilidad de los ciudadanos en las autoridades es fundamental para asimilar y cumplir los preceptos y leyes dictados por el gobierno de turno. Caso contrario, el rechazo y la evasión es la respuesta colectiva. La lógica está basada en el comportamiento humano promedio. Ese 13% tributario habrá que incrementarlo con un esquema impositivo adicional que efectivamente sea distributivo, y que esos ingresos adicionales sean para fines específicos, ligados al desarrollo sostenible, descartando el interés y el enriquecimiento privado. El impuesto que se asegura servirá para gastos de seguridad, basado en el valor de la propiedad, que por su fuente de captación se asemeja a un impuesto territorial o predial, en otras circunstancias, podría haber sido para educación, consciente en extremo que el mayor gasto orientado a ese rubro es la clave del desarrollo. Este tipo de impuestos directos con destino específico, administrados en forma transparente, podrían contribuir a elevar selectivamente esa carga tributaria, si con ello se eleva la calidad de vida de la gran mayoría.

Una revisión concienzuda de la orientación del gasto es necesaria. La política de subsidios requiere una revisión a fin de asegurar su adecuada orientación. Una sugerencia es que se debían de orientar a satisfacer la producción en búsqueda de la soñada competitividad, en lugar sostener el consumo. Nunca será repetitivo sugerir que, en el gasto, la educación y la investigación en ciencia y tecnología tenga una mayor preferencia, incrementando estas erogaciones en un porcentaje mayor que el actual en relación con el PIB.

Un pacto fiscal debería iniciarse por definir en forma consensuada con los contribuyentes el mínimo de gasto corriente y de inversión gubernamental, para una operatividad normal del mismo gobierno, y el financiamiento de un mínimo de proyectos necesarios para hacer efectivo un desarrollo sustentable; prioridad que

deberá ser diseñada con criterios técnicos en un esquema de concertación.

Se debería de estudiar las posibilidades de mecanismos que operen a semejanza del encaje y el redescuento de antaño, diseñados por el BCR y aplicados por la Superintendencia ya consolidada, en vista del alto grado de liquidez de la actual banca comercial extranjera operando en el territorio, fondos que podían servir para financiar proyectos estratégicos para un desarrollo sustentable.

## Referencias

- 1) Rafael Rodríguez Loucel, "50 años de Política Monetaria en El Salvador" (Conferencias conmemorativas Quincuagésimo Aniversario).
- 2) Idem
- 3) Idem
- 4) Tomás Ricardo López, "Elementos de la Política Monetaria en El Salvador hasta el año 2000."
- 5) José Silvestre, Méndez Morales. *Problemas Económicos de México* Ed. McGraw Hill.
- 6) Idem
- 7) Ricardo Martner, experto de la Dirección de Programación del Sector Público del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES/CEPAL).
- 8) Alfonso Novales. "Política Monetaria antes y después de la crisis financiera," Departamento de Economía Cuantitativa Universidad Complutense.

# Propuestas para construir un nuevo modelo de desarrollo contenidas en el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010

William Pleitez  
Coordinador y editor general del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador

## I. Introducción

La principal novedad del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010 (IDHES 2010), denominado “De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente”, es que contiene una diversidad de propuestas para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo para el país basadas en el enfoque de desarrollo humano. Tales propuestas son el resultado de dos análisis complementarios: uno de carácter histórico, en el que se examinan los modelos de desarrollo y las políticas económicas y sociales practicadas en El Salvador desde los inicios de nación independiente; y el otro, de desarrollo comparado, que permite identificar qué hicieron otros países pequeños que en un momento de su historia fueron tan pobres como El Salvador, pero que ahora destacan entre los de mayor desarrollo humano.

## II. La principal falencia de los modelos económicos ensayados en El Salvador.

El análisis histórico contenido en el Informe concluye que, contrariamente a lo que convencionalmente se

cree, El Salvador desde mediados del siglo XIX ha venido practicando una suerte de “modelo económico único” con algunas variantes. Un modelo que ha privilegiado la apertura a los mercados internacionales por sobre la creación de una demanda interna; que ha concebido los bajos salarios de los trabajadores como la principal ventaja para competir internacionalmente; que ha dependido de un limitado número de productos de exportación; y que además ha elevado el dogmatismo y la polarización ideológica a patrones de la práctica política.

El modelo agroexportador se fundamentó en un intento por aprovechar los mercados internacionales. A la base estaba la concepción de los trabajadores como “mano de obra barata”. No fue muy diferente el modelo de sustitución de importaciones, que le apostó más a la formación de capital del sector industrial que a la generación de capacidades en la gente. A finales de los años 80 se adoptó un modelo orientado inicialmente a la atracción de inversiones y la diversificación y aumento de la producción exportable, pero que terminó dependiendo de la “exportación” directa de la mano de obra y de las remesas enviadas por esta.

Cada modelo, ciertamente, ha dejado sus huellas. Con el café se modificó la estructura de tenencia de la tierra, surgieron los primeros grupos empresariales locales y se consolidaron las bases de una economía agroexportadora. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones abrió paso a un acelerado proceso de urbanización de la población, permitió un crecimiento importante de las clases medias y fortaleció las relaciones económicas con el resto de países centroamericanos. Finalmente, durante la vigencia del modelo actual se expandió la maquila, se aceleraron las migraciones laborales y se ha edificado una economía de consumo y servicios dependiente de las remesas familiares, que se han convertido en la principal variable macroeconómica del país.

Para romper ese molde, el país necesita poner luces altas y mirar hacia el pasado y vislumbrar un futuro diferente. Todo esfuerzo económico y social que se emprenda debe responder, y no en último término, a la pregunta clave: ¿qué papel se le otorga a la gente?

Diversos analistas —cuando examinan el lento crecimiento de la economía salvadoreña de nuestros días— parecen seguir ignorando el papel crucial que tiene la inversión en la gente, especialmente para países pequeños, que están obligados a buscar una inserción exitosa en los mercados mundiales. El listado de medidas que sugieren es extenso: mayor flexibilización laboral, más incentivos al turismo, apostarle a la exportación de productos nostálgicos, convertir al país en un centro logístico, intensificar las concesiones de activos del Estado a compañías privadas, etc. Curiosamente, en ninguna de estas apuestas se menciona a la gente.

Aceptar este tipo de recetas equivaldría a seguir poniendo “la carreta delante de los bueyes”. Y no es que en apuestas como las mencionadas no haya oportunidades, pero la historia ha demostrado que serán otra promesa incumplida

más, si no se fundamentan en apostarle al valor agregado derivado de invertir cada vez más en la gente.

La experiencia internacional ha probado que la mayoría de países pequeños que ahora son ricos le han apostado a desarrollar las capacidades de sus habitantes. El mejoramiento constante de esas habilidades ha pasado a convertirse en un objetivo central de sus políticas. De otra manera, este tipo de “recetas” económicas por muy lógicas que parezcan en el papel terminan empujando a la gente a buscarse el futuro lejos de su propio país, como es el caso de El Salvador. Las personas quieren progresar, vivir bien sus vidas y no aparecer como espectadores en una fiesta organizada por otros. Quieren aliados, no benefactores.

### III. Principales desafíos socioeconómicos de El Salvador de hoy

Para dejar de ser un país subdesarrollado, en materia socioeconómica El Salvador deberá enfrentar exitosamente los siguientes desafíos:

- 3.1 Altas tasas de subutilización laboral. De cada cien personas que forman parte de la población económicamente activa (PEA) siete están desempleadas y 44 subempleadas.
- 3.2 Persistencia de elevados niveles de pobreza y déficits sociales. Alrededor de cuatro de cada diez hogares salvadoreños son pobres. La escolaridad promedio apenas alcanza 6 años, y la tasa de analfabetismo de las personas mayores de 10 años ó más es de 14%. Entre los menores de 5 años, el 14% presentan retardo en talla en las zonas urbanas, y 24% en el área rural.
- 3.3 Graves desequilibrios macroeconómicos. Durante los últimos años la situación macroeconómica del país se

ha deteriorado sustancialmente, dando lugar a cuatro desequilibrios.

- El país consume más de lo que produce: en 2009, por cada \$100 que el país produjo, se consumieron \$102.4 (entre gasto de las familias y Gobierno). El Salvador ocupa la tercera posición en el mundo de los países con la mayor relación consumo/producto interno bruto (PIB).
  - Bajos niveles de ahorro e inversión: El Salvador invierte poco y ahorra aún menos: en 2008 y 2009 la inversión promedió el 14% del PIB, y el ahorro el 9.3%. En contraste, los países de alto crecimiento económico presentan tasas de ahorro e inversión en relación con el PIB de 25% o más).
  - Déficit comercial creciente y modesta capacidad de atraer inversión extranjera directa (IED): el déficit comercial ha pasado de representar el 13% del PIB en 1991 a más de 20% del PIB en los últimos años. Por su parte, los flujos de IED han sido bajos si se compara con otros países, y más aún si se les compara con su importancia relativa a las remesas: entre 1992 y 2008 la IED promedió \$350 millones por año, versus más de \$1.930 millones de remesas en el mismo período.
  - Precaria situación fiscal: la deuda pública total como porcentaje del PIB ha aumentado en 20 puntos porcentuales en los últimos once años, pasando de 33% en 1998 a 53% en 2009.
- 3.4 Bajo crecimiento económico: en gran medida como consecuencia de los desequilibrios mencionados, El Salvador ha registrado una tasa de crecimiento per cápita promedio de apenas 1.1% durante los últimos 50

años. Para el futuro, las perspectivas son similares, pues El Salvador se ubica entre los cuatro países de menor crecimiento proyectado para 2011 y 2012 de un total de 25 países de América Latina y el Caribe.

#### **IV. Principios orientadores de las propuestas para un nuevo modelo de desarrollo**

- 4.1 *Bienestar*. El desarrollo centrado en la gente busca ampliar las libertades reales de las personas, de manera que puedan llevar adelante los planes de vida que consideren valiosos.
- 4.2 *Cohesión social*. Se refiere a la necesidad de establecer consensos entre la ciudadanía, las fuerzas sociales, económicas y políticas y el gobierno basados en la justicia social, el respeto al estado de derecho y la primacía de los intereses generales sobre los intereses particulares. Las principales áreas en las que se requieren consensos son: la canalización del gasto público entre distintos sectores, generaciones y territorios, la estructura tributaria, el financiamiento de las redes de seguridad social y las políticas de empleo y seguridad, entre otras.
- 4.3 *Productividad*. Siendo las personas la piedra angular del desarrollo, es fundamental asegurar que participen plenamente en el proceso de generación de ingresos con trabajo decente. El aumento sostenido de la productividad es el punto de encuentro de las inversiones realizadas para mejorar su salud, conocimientos y destrezas, y el uso de esas capacidades en el mundo laboral.
- 4.4 *Equidad*. Las personas deben tener acceso a la igualdad de oportunidades para desplegar sus potencialidades y participar equitativamente en todas las esferas de la

sociedad. Particular importancia tiene en este marco la equidad de género no sólo por razones de justicia social, sino también porque su plena incorporación este volvería más fácil el esfuerzo del desarrollo.

2.5 *Ciudadanía plena*. En un régimen auténticamente democrático la gente debe participar en los diversos procesos que afectan sus vidas y asegurarse de que sus intereses estén plenamente representados en las decisiones políticas.

## V. Visión y objetivos de largo plazo

### 5.1 Visión

Ser un país de alto desarrollo humano al cabo de una generación.

### 5.2 Objetivos de largo plazo

- *Lograr que todas las personas en edad de trabajar y con voluntad de hacerlo tengan trabajo decente.* Dentro de la estrategia que se plantea, este objetivo es crucial para el logro de los demás y consiste en disminuir de manera progresiva el desempleo, el subempleo y el empleo informal hasta llegar al pleno empleo.
- *Cobertura universal en los siguientes pilares de la política social.* Familia e hijos (atención prenatal, cuidado y educación temprana); educación (bachillerato y opciones para educación superior); salud (acceso con calidad a redes públicas o privadas); empleo (capacitación, reconversión laboral y seguro por desempleo); vivienda e inversiones (propiedad de la vivienda); pensiones y discapacidad.

- *Corregir los desbalances macroeconómicos y financieros internos y externos.* Concretamente se requiere pasar de una economía de consumo a una economía de producción, lograr un equilibrio ahorro-inversión a un nivel creciente de ambas variables, equilibrar las finanzas públicas y reorientarlas a favor del desarrollo y revertir el desequilibrio externo mediante el mejoramiento sostenido de la productividad y la competitividad de la economía.
- *Reactivar la economía y sentar las bases para el logro de un crecimiento robusto y sostenido.* El crecimiento económico estaría fundamentado en el fortalecimiento de la relación ahorro-inversión y el aumento de la productividad laboral. Sobre la base de estos ejes se promovería el desarrollo de cadenas de valor, la diversificación de la producción y un mejoramiento de la competitividad que permita reducir progresivamente la brecha comercial, tanto por la vía de aumentar exportaciones como de sustituir importaciones.

## VI. La estrategia

La estrategia consiste en la construcción de un círculo virtuoso que eleve los niveles de ahorro, inversión, competitividad, crecimiento y empleo (ver gráfico 1), y que a la vez permita construir una relación armónica entre el desempeño macroeconómico del país y el mejoramiento progresivo del nivel de bienestar de la población.

El punto de partida de la estrategia es el aumento de la tasa de ahorro nacional a partir de la introducción de nuevas contribuciones obligatorias vinculadas a la ampliación progresiva de los ámbitos cubiertos por las redes de seguridad social, más algunas medidas fiscales que permitan modificar

el mapa de incentivos a favor de la inversión y la producción y en detrimento del consumo y las importaciones. Se trata, por lo tanto, de sacrificios que tendrán que hacer todos los miembros de la sociedad (gobierno, empresarios y familias) que tomarán la forma de menor consumo presente, pero que tendrán como contrapartida mayores niveles de inversión en productividad y un mejoramiento de la competitividad de la economía. Una de las ventajas es que es posible hacer sacrificios. El PIB per cápita y el ingreso per cápita de El Salvador hoy, superan a los niveles alcanzados en 1990 en 63% y 71%, respectivamente.

Por otra parte, el crecimiento del país no puede continuar dependiendo predominantemente de la expansión del consumo, por lo que es necesario y posible aumentar el ahorro y desalentar el consumismo. Esta propuesta contiene políticas concretas para lograrlo.

Los sacrificios al consumo presente, que significa el ahorro, habrán valido la pena si los recursos se invierten debidamente. El uso que se define para el ahorro en esta estrategia es la inversión en capacidades de las personas y la construcción de infraestructura que ayude a mejorar los niveles de empleo y competitividad; esto es, inversión en productividad. Ello significa, además, que se descarta la utilización de los recursos del ahorro para financiar gasto corriente, incluidos los subsidios al consumo. Esto, por dos razones: en primer lugar, porque la estrategia busca romper con la tendencia actual hacia un mayor endeudamiento público y privado, que tendrá que ser pagado por las futuras generaciones en la medida que se continúen postergando los ajustes. En segundo lugar, porque únicamente destinando los recursos a inversiones productivas se podrá generar el retorno necesario para seguir retroalimentando el círculo virtuoso que se busca construir.

De esta forma, los primeros dos componentes del círculo: ahorro e inversión, resumen la manera en que se ha previsto financiar las crecientes inversiones destinadas a expandir las capacidades de las personas y mejorar la infraestructura.

El tercer elemento del círculo es la competitividad. El impacto de los mayores niveles de inversión social y en infraestructura puede limitarse, afectando la competitividad de la economía, si los mercados no funcionan adecuadamente y si no se dispone de un clima apropiado de inversiones. En este Informe se ha documentado la persistencia de fallas en mercados clave de la economía salvadoreña y es por ello que la estrategia incluye un fortalecimiento de la institucionalidad para contar con mercados favorables a la gente. De igual manera, se ha destacado la importancia que tiene para el éxito de cualquier estrategia la reducción de los niveles de inseguridad y violencia, así como una mejor gestión de los diferentes riesgos a los que está sometido el país

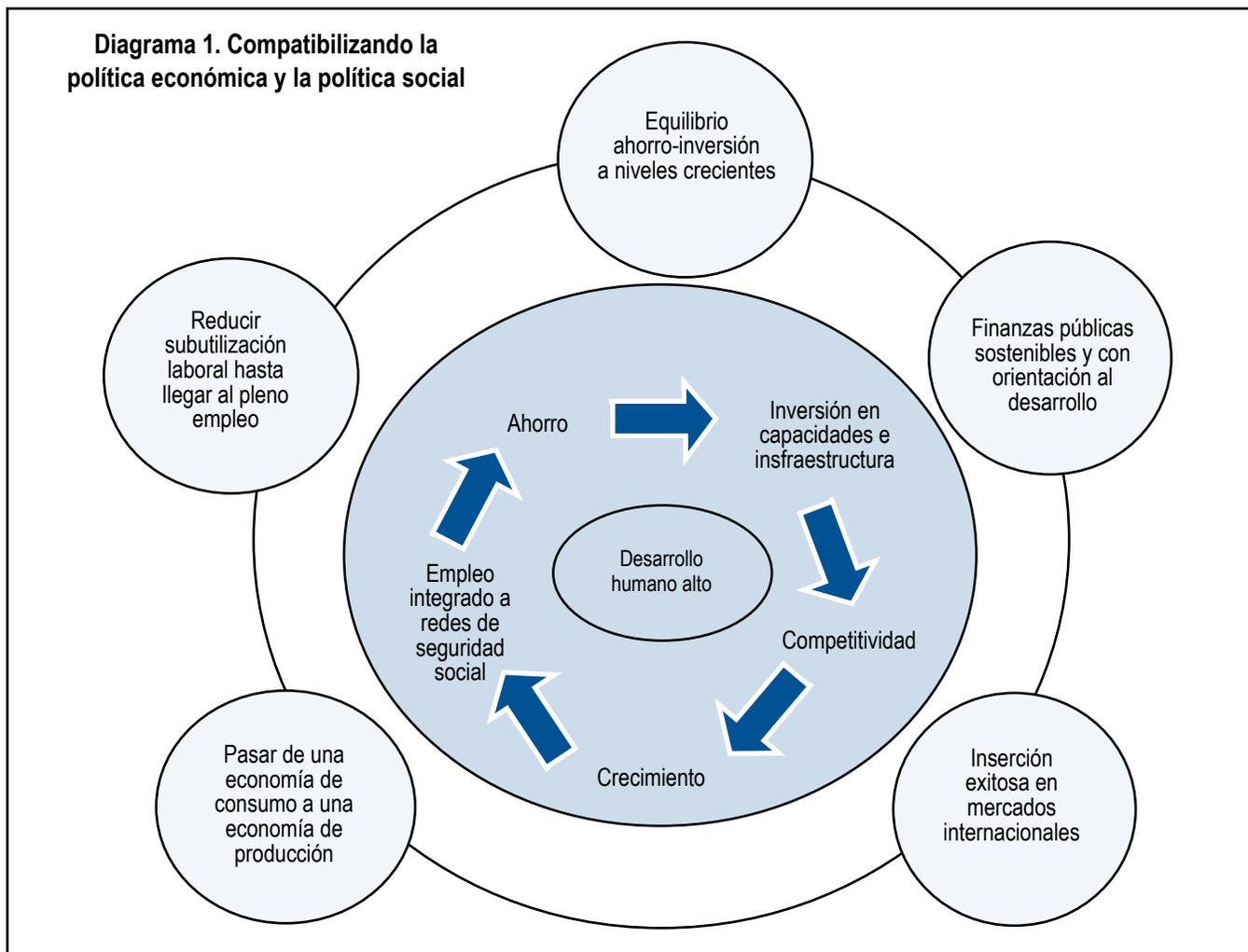
El cuarto elemento es el crecimiento económico, que en este caso estaría fundamentado en la reducción de los costos de producir en el país, que resultaría de la mayor productividad laboral, la ampliación de la infraestructura y el mejoramiento de la institucionalidad.

Finalmente, el quinto elemento es el empleo. Para que se pueda consolidar y retroalimentar un círculo virtuoso, el tipo de empleo que se debe promover es, en una primera etapa, aquel que está integrado a las redes de seguridad social. Incluso, se propone que se utilice el porcentaje de la PEA, que goza de los beneficios de las redes de seguridad social como la vara para medir los resultados de la estrategia en el corto y el mediano plazo. Esto, porque el círculo se fortalece a medida que dicho porcentaje aumenta y porque se trata de una modalidad de inserción laboral próxima al trabajo decente. Para obtener éxito en la generación de empleo

se requiere que se aprovechen las mayores capacidades desarrolladas por las personas para generar valor mediante nuevas actividades económicas y la expansión de otras. Aquí adquiere importancia la transformación del sistema de incentivos económicos a favor de aquellas actividades en las que el país tenga mayores potencialidades de

desarrollar ventajas competitivas y que sean, además, intensivas en la mano de obra de que se disponga en cada etapa (apuestas estratégicas). De esta manera, el empleo se convierte en el punto de encuentro entre las políticas que tradicionalmente se conciben en forma separada, ya sea como sociales o como económicas.

En el diagrama 1 se detalla el círculo virtuoso que se pretende construir con la estrategia:



## VII. Las políticas para instrumentalizar la estrategia

### 7.1 El nuevo eje de la política social: el **Fondo pro-bienestar de la economía familiar**

La concepción de la política social parte de reconocer los derechos plasmados en la Constitución de la República.

Reconoce, además, que el vínculo entre lo económico y lo social se da en el empleo. Considera, adicionalmente, que el desarrollo es más fácil cuando se ponen en uso las capacidades que se han desplegado en la totalidad de población, de ahí que propugne a favor del aumento progresivo de la participación laboral de hombres y mujeres.

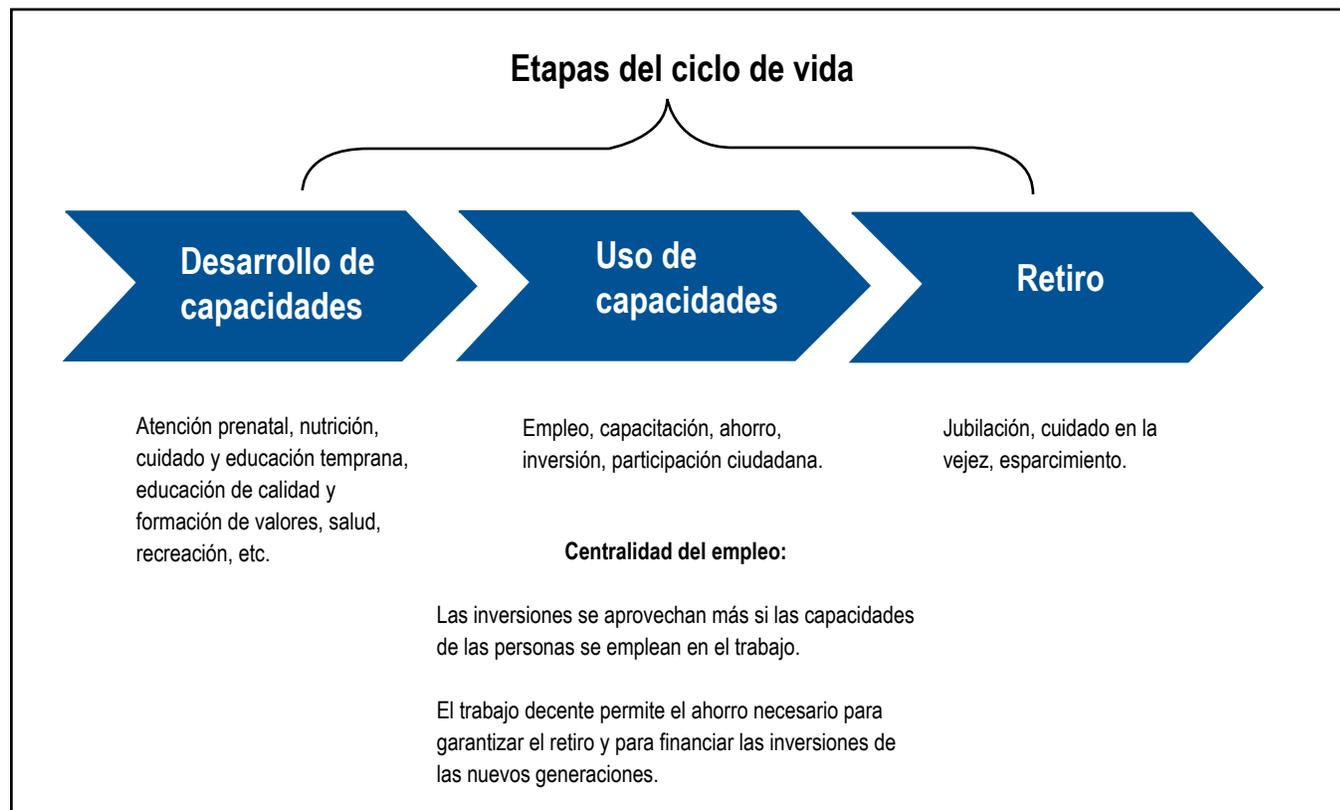
Este nuevo enfoque también reconoce que una buena política de pensiones comienza con el cuidado de los bebés. Esto significa que la mejor manera de procurar el bienestar de las personas es realizando oportunamente las inversiones que le aseguren la posibilidad de tener una vida plena en sus diferentes etapas (antes, durante y después del ingreso al mercado laboral) (ver diagrama 2).

En términos generales, es en la infancia y la adolescencia cuando se realizan el grueso de las inversiones en capacidades y la formación de la persona en valores de convivencia y respeto. Sus fines son: facilitar la exitosa inserción de las personas en la siguiente fase del ciclo (mercado laboral) y cultivar un sentido de pertenencia y valores ciudadanos. Este segundo momento debe caracterizarse, principalmente, por el despliegue de las capacidades de las personas en el mercado laboral y por altos niveles de participación en los

procesos que afectan sus vidas (ejercicio de la ciudadanía). En esta fase debe intensificarse el ahorro con el objetivo de financiar la formación de las siguientes generaciones, la inversión en la adquisición de activos y asegurar un nivel de ahorro e inversión adecuado para la edad de retiro.

Las inversiones que se realizaron en la primera fase rendirán mayores frutos en la medida que las personas puedan crear valor a partir de sus conocimientos, habilidades y destrezas; esto es, en la medida que se incorporen adecuadamente al mercado laboral y tengan un entorno donde prevalezcan el respeto a sus opciones de vida y a sus derechos fundamentales. Visto así, en la medida que muchas personas emigren del país o no formen parte de la fuerza laboral, las inversiones que se hayan realizado en ellas, en parte, se perderán.

**Diagrama 2. Política social y etapas del ciclo de vida**



Como resultado de esta conceptualización e intervenciones prácticas, se espera que el país logre colocarse entre las sociedades con mayores niveles de bienestar, progreso económico y niveles de competitividad.

Dados los bajos niveles de ahorro y la alta vulnerabilidad a la que están expuestas muchas familias y personas, es necesario apoyarlas a planificar su futuro.

Para tal efecto, se propone la creación del *fondo pro-bienestar de la economía familiar* como una respuesta práctica a estos desafíos. Este Fondo se crearía a partir de aportaciones de empleados y empleadores en cuentas de ahorro, con dos fines: favorecer la economía familiar y el pleno desarrollo de las familias, y servir como una fuente de financiamiento de inversiones productivas que aseguren un rendimiento mínimo para cada miembro.

Desde el punto de vista de los miembros del Fondo, se trata de un ahorro programado que permitirá financiar los pilares de la política social, a saber: el cuidado de sus hijos en edades tempranas, su educación en etapas superiores, así como la propia capacitación, reconversión laboral y compensación en caso de desempleo. También, será el medio para financiar los gastos de salud de su núcleo familiar y la manera de asegurar que con el paso de los años tendrá capacidad para ser propietario de su vivienda y tener ingresos suficientes en la vejez.

### 7.1.1 ¿Quiénes aportarían al Fondo?

En primera instancia, en el Fondo ahorrarán todas las personas integradas a las redes de seguridad social. La apuesta es incorporar a dicho fondo a la totalidad de personas que participan el mercado laboral, independientemente de

si están en el sector formal o informal. Esto se logrará en la medida que el Fondo sea una alternativa de ahorro atractiva para todos los ciudadanos.

### 7.1.2 Un ahorro programado a lo largo del ciclo de vida

Cada miembro del Fondo poseerá una cuenta general de capitalización individual alimentada por las contribuciones de empleadores y trabajadores. De esa contribución general se acreditan con diferente proporción cada una de las cuentas del miembro (diagrama 3). La lógica de acreditación de las cuentas está vinculada al ciclo de vida de las personas.<sup>1</sup>

### 7.1.3 Las cuentas que componen el Fondo

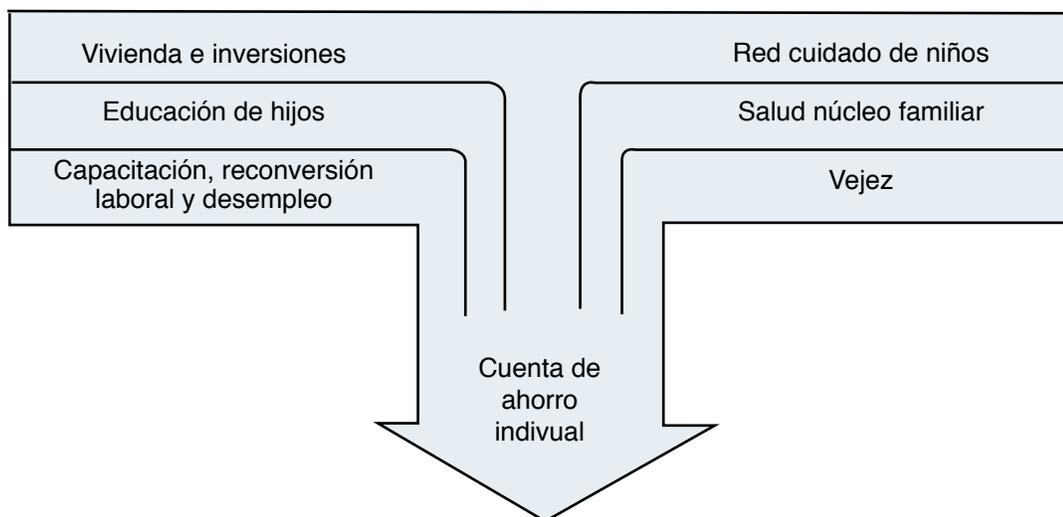
La cuenta de red del cuidado tiene como objetivo central contar con los recursos necesarios para crear una red de calidad que atienda el desarrollo de los niños en sus etapas más tempranas de la vida; y de esta forma permitir que ingresen al mercado las personas que ahora no pueden hacerlo debido a que están a cargo de tareas de su cuidado. Esto además facilitará la ampliación de la red de cuidado como sector formal y cadena de valor en la economía.

*La cuenta de vivienda e inversiones* está destinada a financiar parte o la totalidad de la vivienda del miembro del Fondo. El objetivo es crear un país de propietarios. Sin embargo, es necesario establecer el mínimo que deben cubrir los ahorros para que el miembro del Fondo pueda hacer uso de estos, ya sea para compra de vivienda o utilizarlos en otro tipo de inversiones.

*La cuenta de educación* tiene como objetivo guardar fondos que sirvan para financiar la educación postsecundaria de los hijos del miembro de la cuenta.

<sup>1</sup> En general, una persona más joven verá acreditada una mayor proporción en la cuenta dedicada a la vivienda e inversiones que una persona de las cohortes más cercanas al retiro, donde se privilegian los recursos destinados a la cuenta para la vejez.

**Diagrama 3. Cobertura de la cuenta de ahorro de miembros del Fondo**



*La cuenta de salud* contribuye al ahorro de cierto monto de dinero para sufragar los gastos sanitarios del miembro y sus familiares, y para financiar un seguro médico en caso de enfermedades catastróficas del titular.

Otro de los ahorros programados es el fondo destinado a financiar cursos de capacitación o reconversión laboral. El objetivo de este mecanismo es evitar que las personas que pierdan su empleo caigan en subempleo, y reducir al mínimo el tiempo de permanencia fuera del mercado laboral. Esta cuenta también puede financiar un seguro por desempleo.

*La cuenta de vejez* permite contar con los fondos necesarios para un retiro digno. Esta cuenta se alimenta a lo largo del período laboral de las personas y con los excedentes de las cuentas anteriores.

Los recursos remanentes, en cualquiera de las cuentas, son trasladados a la cuenta de vejez al momento del retiro. De tal manera que, si una persona al momento de hacerse parte del Fondo ya contaba con su vivienda y no hace uso

de los fondos de su cuenta de vivienda e inversiones, estos recursos automáticamente son dirigidos a la cuenta de vejez, o a la de educación.

#### **7.1.4 Origen, etapas y características del Fondo**

La creación de este Fondo se debe llevar a cabo por etapas. La primera debe estar dedicada a activar las cuentas de ahorro destinadas a la red del cuidado, la educación y el financiamiento de vivienda e inversiones. La segunda fase debe compatibilizar los aportes que realizan las personas al ISSS, a Insaforp y al sistema de pensiones, de manera que se logren incorporar estos recursos en la cuenta general de ahorro (diagrama 3).

Se sugiere que el Fondo parta de una contribución del 2,5% del salario de los trabajadores, complementado con un aporte de igual porcentaje por parte de los empleadores.<sup>2</sup> Es importante que la tasa de contribución se incremente a medida que vayan aumentando los salarios reales de las personas.

<sup>2</sup> En principio, la mayoría de estos recursos serán acreditados a la cuenta relacionada con vivienda e inversiones, además de canalizar los recursos restantes hacia la cuenta de red del cuidado y la de educación.

### 7.1.5 La orientación estratégica del Fondo

El Fondo deberá contar con una junta directiva que tome las decisiones que garanticen el uso eficiente de los recursos y protejan el valor de los ahorros. Se propone que esta junta directiva cuente con representantes del Gobierno, empresarios y trabajadores, así como de personalidades cuyas experiencia, capacidades y honorabilidad sirvan de garantía para la toma de decisiones. De forma similar a como ocurre en otros países, las cuentas del Fondo deben ganar un interés mínimo garantizado por el Estado. Ello asegura que los recursos serán utilizados exclusivamente en proyectos con un retorno económico y que el Fondo constituya una opción atractiva en el mercado.

### 7.2 Aumento de la inversión social

El Fondo *pro-bienestar de la economía familiar* es la gran apuesta para que el país establezca a largo plazo un piso social universal y adquiera capacidad para financiar con recursos propios el círculo virtuoso de desarrollo humano (diagrama 1). En el corto y el mediano plazo, sin embargo, será necesario liberar un porcentaje creciente del presupuesto del Estado para realizar las inversiones requeridas para reducir los déficit sociales acumulados y sentar las bases del nuevo modelo de desarrollo.

Estimaciones realizadas por el PNUD indican que, para asegurar el acceso universal a servicios sociales básicos tales como nutrición infantil, salud primaria, educación secundaria y vivienda digna, El Salvador debe de aumentar la inversión social en alrededor de 4,3% del PIB durante los próximos años.

Solo la puesta en marcha del nuevo sistema integrado de salud impulsado por la presente administración requerirá de un aumento de recursos fiscales equivalentes a cerca del 1%

del PIB. A ello habría que sumar los mayores requerimientos en el área de educación, capacitación, ciencia y tecnología, estimados en alrededor de un 3% del PIB adicional.

Para armar el ciclo virtuoso no solo se requieren más recursos, sino también su mejor aprovechamiento. Algunas recomendaciones nuevas, o ya contenidas en informes y estudios anteriores, son las siguientes:

- a. Universalización del dominio de la computación y de una segunda lengua (preferentemente el inglés). Este objetivo debe alcanzarse al egresar del bachillerato. Estimaciones realizadas para este informe indican que los recursos requeridos anualmente para alcanzarlo son inferiores a los que se destinan actualmente para subsidiar el gas propano o para zapatos, uniformes y útiles escolares.
- b. Redefinir tanto el horario educativo como el año escolar. El Salvador también necesita que los estudiantes de educación primaria y media vuelvan al horario de por lo menos 7 horas diarias. Esto permitirá disponer del tiempo requerido para universalizar la enseñanza de computación y la segunda lengua, además de que reduciría los riesgos de abandono y reclutamiento por las pandillas de niños, adolescentes y jóvenes.
- c. Mejoramiento de la calidad de la educación. Para ello lo fundamental es la política de reclutamiento, evaluación e incentivos hacia el personal docente y los contenidos de la currícula educativa.
- d. Tecnología. La tecnología debe convertirse en el pilar fundamental del desarrollo económico. El Salvador debe participar en esta “revolución electrónica” más intensiva en capital humano que en capital físico, y en donde el talento, el conocimiento y la imaginación

cuentan tanto o más que las instalaciones industriales o los recursos naturales.

### 7.3 Apuestas estratégicas

La gran apuesta estratégica de esta propuesta es alcanzar el bienestar de la gente a través del ahorro y la inversión social, para el desarrollo de sus capacidades. Esta apuesta central debe ir acompañada de medidas económicas que generen oportunidades para el pleno uso de esas capacidades.

El Salvador necesita pensar y definir cuáles industrias serán el motor de su desarrollo económico. Estas actividades serán también las que determinen los beneficios que puedan obtenerse de la integración a los mercados internacionales, a través de la habilidad que tenga el país para posicionarse con más productos de calidad en el mercado mundial. Las apuestas estratégicas para creación de empleo en el corto y mediano plazo deben de estar en armonía con sus objetivos y metas de mediano y largo plazo y con las fortalezas y limitaciones presentes. Considerando que el objetivo último es incrementar el empleo integrado a redes de seguridad social, las apuestas estratégicas deben alinearse a la creación masiva de empleos en el país.

En un primer momento, las apuestas estratégicas deben tener capacidad de absorber la mano de obra que existe en el país, la cual en su mayoría es no calificada. En concordancia, una apuesta estratégica podría ser el sector construcción, tanto de vivienda como de infraestructura clave para la mejora de la competitividad. Asimismo, podría apostarse por una expansión en la agroindustria y las actividades de exportación de productos étnicos, que cuentan con un mercado cautivo con enorme potencial. También podría fomentarse la actividad turística, utilizando para ello un programa de fomento como el que se describe más adelante.

Luego, las apuestas estratégicas deberán orientarse a sustentar el círculo virtuoso de ahorro, inversión en capacidades, incremento en la competitividad, crecimiento y generación de empleos. Es así que puede pensarse en apuestas estratégicas tales como la maquila de productos de mayor sofisticación y de servicios profesionales (*call centers*, servicios de contabilidad, legales, etc.) y convertir al país en un centro regional de servicios logísticos.

### 7.4 Fortalecimiento institucional

En *La riqueza de las naciones*, Adam Smith advertía que el comercio y la manufactura difícilmente pueden florecer en un Estado en el que no exista cierto nivel de confianza en la justicia del Gobierno. Y es que la economía está incluida en una estructura de leyes e instituciones que deben ser tomadas en cuenta explícitamente en el diseño de las políticas. No basta con el desarrollo espontáneo de los mercados para asegurar que se resolverán los problemas económicos; por el contrario, es posible mejorar de manera deliberada el orden económico.

Algunos los llaman “reglas del juego”, otros “arreglos institucionales”, Lo cierto es que, pese a que hoy en día se reconoce ampliamente la relevancia del marco institucional, el país ha carecido de una agenda que busque fortalecer la calidad de las instituciones con las que se cuenta. Y esto puede deberse a que en muchas ocasiones el debate institucional se ha entendido erróneamente como una discusión entre más o menos Estado, sin reconocer el papel complementario de las instituciones para el buen funcionamiento de los mercados. Los mercados que no funcionan bien están caracterizados por una serie de limitaciones para la adecuada asignación de recursos y por niveles subóptimos de eficiencia. Por esta razón, en la práctica, las economías de mercado exitosas son vigiladas por una amplia gama de instituciones que regulan las

conductas en diversos sectores. No es coincidencia que Estados Unidos —uno de los mercados más libres— sea el que con más dureza aplica su legislación pro-competencia. En El Salvador, la poca competencia que prevalece en el mercado de ciertos sectores considerados estratégicos para la economía (e.g. sistema financiero, energía eléctrica, transporte, telecomunicaciones, hidrocarburos) vuelve imperativa la necesidad de contar con un marco legal que proteja y promueva la libre competencia. También son necesarios los entes que, con suficiente autonomía, regulen y supervisen esos mercados. Sin esta característica esas instancias difícilmente podrán ejercer eficazmente su función de supervisión y regulación, no habrá transparencia, se generarán conflictos de interés y actividades de captación de rentas, y no se formarán cuadros técnicos independientes que cumplan adecuadamente con las funciones encomendadas.

Además, el país necesita adoptar con urgencia un sistema de contrataciones en la administración pública de carácter meritocrático (un número limitado de puestos pueden seguir designándose a personal de confianza), establecer un sistema de incentivos y remuneración basado en

desempeño que estimule la productividad en el trabajo, definir una política que permita balancear los objetivos de flexibilidad y estabilidad en los puestos. Como primer paso, se recomienda que se cree una entidad con suficiente independencia, que tenga a su cargo la reforma integral al servicio civil.

Para elevar la eficiencia y eficacia en la gestión del Estado, también se recomienda abandonar el enfoque incrementalista de asignación del presupuesto por una gestión basada en resultados, para lo cual es necesario modificar los criterios tradicionales de funcionamiento de las instituciones y de la forma en que se administran los recursos. Concretamente, implica un cambio en el proceso de elaboración de los presupuestos, privilegiando el logro de resultados por encima de una asignación basada en insumos (por ejemplo, personal, compra de bienes y servicios, gastos varios, etc.).

Finalmente, es necesario fortalecer la transparencia y rendición de cuentas y el control de la corrupción mediante un código de ética y la dotación de autonomía e independencia a la Corte de Cuentas de la República.

# De la partidocracia a la democracia constitucional-ciudadana<sup>1</sup>

Alberto Arene

Asesor de la Rectoría y miembro del Senado Consultivo de la UTEC

## Introducción

**T**odo, absolutamente todo el conflicto y debate actual sobre las resoluciones de naturaleza política de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia\* y los golpes desde el Estado contra sus magistrados, así como el debate en torno a la creación de una comisión especial contra el crimen organizado adscrita a la Presidencia de la República y paralela a la Fiscalía, a la elección del nuevo presidente y junta directiva de la Corte de Cuentas de la República y a la elección de los nuevos magistrados del Tribunal Supremo Electoral, son manifestaciones y expresiones, de algo más profundo: del agotamiento del modelo político-institucional de la postguerra y del primer esfuerzo de comenzar a reformarlo, retomando el camino de reconstruir, refundar e impulsar la democracia constitucional en El Salvador. Este camino es liderado por los cuatro magistrados de la Sala de lo Constitucional y el más amplio movimiento de la sociedad civil organizada desde que concluyó la implantación de los Acuerdos de Paz. Sin el talante democrático y alianza de ambos no existirían las controversiales resoluciones, ni conflicto ni golpe alguno, todo seguiría como

siempre, dominado, controlado por los intereses especiales, por los corruptos, los impunes y autoritarios de siempre que tienen secuestrada la democracia y las instituciones. Estos tienen respaldo casi total en el parlamento mientras los magistrados democrático-constitucionales y los movimientos cívicos no tienen ninguno.

El problema es más amplio y complejo de lo que el ciudadano común y una buena parte de los analistas parecen darse cuenta, pudiendo identificar tres problemas principales:

1. El sistema de partidos políticos, y particularmente una buena parte del liderazgo de la irreformable partidocracia que controla importantes pedazos de los poderes del Estado y de sus instituciones. Por eso, el sentimiento cada vez más generalizado de pesimismo, incertidumbre e impotencia que se ha apoderado de los salvadoreños en los últimos años. Aunque ahora existe una mayor conciencia ciudadana de la mediocridad, corrupción y falta de talante democrático y modernizador de una buena parte del liderazgo de la irreformable partidocracia.

<sup>1</sup> Elaborado a partir de siete artículos publicados en la columna semanal de *El Mundo* bajo el título "El agotamiento del modelo político-institucional de la postguerra y la partidocracia". San Salvador, del 14 de abril al 2 de Junio 2011.

\* Ver, nota final 1, Pág. 80

2. La limitada cultura democrática en el país\*\* y particularmente la cultura democrático-constitucional en la ciudadanía en general, y particularmente en el liderazgo académico e intelectual, empresarial, laboral, cívico-político, en los medios de comunicación, en los editorialistas, articulistas y generadores de opinión pública en general.<sup>2</sup>

3. La ausencia de partidos políticos democrático-progresistas y modernos que representen amplios intereses de la ciudadanía con representación en la Asamblea Legislativa y en el Poder Ejecutivo impide o limita el respaldo a la restauración constitucional iniciada por la Sala de lo Constitucional, cuya viabilidad y sostenibilidad requiere una mayoría política y social y un liderazgo de profundas convicciones democráticas en el país.

Después de una breve referencia a las características principales de la transición democrática y del modelo político-institucional de la posguerra incapaz de realizar las reformas para profundizar la democracia y fortalecer la institucionalidad, se analizan la partidocracia y los partidos políticos como el eslabón más débil del sistema democrático, origen último de la debilidad y crisis del sistema democrático-institucional. Luego se analizan los poderes fácticos que tanto influencia ejercen sobre los mismos y la ausencia de liderazgos y partidos democráticos y modernos, pronunciándonos por la calidad de la democracia y por una democracia de ciudadanos. Finalmente, nos preguntamos ¿cómo mejorar la calidad de la democracia con el sistema anacrónico de partidos y liderazgos políticos que tenemos? Y respondemos: a través de tres vías de acción:

1. Denuncia y presión de la sociedad civil y de la opinión pública.

2. Presión y persuasión para reformar los partidos políticos

3. Con nuevos liderazgos y partidos democráticos capaces, eficientes y transformadores.

### **I. La transición democrática en Centroamérica y en El Salvador**

En Nicaragua, El Salvador y Guatemala, el nuevo orden democrático fue —literalmente— negociado en el marco de la finalización de los conflictos, iniciándose una transición democrática de naturaleza distinta a aquellas transiciones de la dictadura a la democracia en Estados y sociedades de larga tradición democrática e institucional. Honduras también padeció la dictadura y las consecuencias de las guerras y de las negociaciones de paz de sus vecinos, aunque su propia guerra y fractura le llegó tres décadas después, con el agotamiento del bipartidismo liberal-conservador cada vez más dominado por los poderes fácticos, planteándose ahora el imperativo de la refundación democrático-institucional.

Más allá de la voluntad política de las partes involucradas en la guerra y en la negociación de la paz, la mediación e influencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a través del Secretario General, permitió crear las condiciones y correlación de fuerzas necesarias para firmar e implantar los acuerdos de paz fundacionales de la democracia, apoyando y acompañando el inicio de construcción del Estado democrático salvadoreño.<sup>3</sup> La democracia ascendente en la etapa de implantación de los acuerdos (1992-1996) fue posible por la obligatoriedad de su cumplimiento bajo la tutela de grandes poderes internacionales. Al concluir su ejecución y quedar el proceso bajo la responsabilidad y soberanía total de los salvadoreños siguieron el estancamiento primero y la

<sup>2</sup> Ver por ejemplo, Lafitte Fernández, "La Razón, y no el poder, es la nueva moneda", Opinión, El Mundo, 14.6.11.

\*\* Ver nota final 2, Pág. 80

<sup>3</sup> Si bien los primeros pasos para la supeditación del poder militar al poder civil se iniciaron con la Asamblea constituyente de 1982, y la constitución de 1983, la elección y el gobierno de José Napoleón Duarte profundizaron este proceso poniendo los primeros cimientos del futuro régimen democrático

involución después, instalándose desde entonces una democracia de muy baja intensidad e institucionalidad.

La cultura y fuerza democrática y la ciudadanía política y social eran muy débiles frente a los poderes fácticos tradicionales y la partidocracia que se apropiaron del proceso, impidiendo la profundización y consolidación democrático-institucional. Este es el caso de El Salvador y —con sus diferencias y particularidades— también del CA-4.

El modelo político-institucional de la postguerra (1991-2011), iniciado aún antes de los Acuerdos de Paz, que podemos caracterizar de democracia de baja intensidad e institucionalidad dominada por la partidocracia, desarrolló un sistema político-institucional que fue incapaz de realizar las reformas correspondientes para consolidar la democracia y fortalecer la institucionalidad. Tal modelo se centró en la desmilitarización de la sociedad y la supeditación de las Fuerza Armada al poder civil, así como en la garantía formal de los derechos humanos, civiles y políticos. Pero no avanzó en los derechos económicos y sociales, en la promoción y fortalecimiento de la cultura democrática, ni en las reformas que modernizarían el Órgano Judicial, el Ministerio Público, la Corte de Cuentas y el sistema de partidos políticos, cuyo anquilosamiento es el origen de la debilidad institucional que padecemos.

## II. La partidocracia

Los partidos políticos en El Salvador son el eslabón más débil de la democracia y el origen último de la debilidad del resto de instituciones democráticas. Como es conocido en el análisis de sistemas, un sistema es tan fuerte como lo es su eslabón más débil. Nuestro sistema democrático es muy débil porque son muy débiles nuestros partidos políticos y las instituciones públicas cuyos directores son nombrados

por ellos, con los tradicionales poderes fácticos, principalmente económicos, viejos y nuevos, detrás de todos ellos.

La elección de una buena parte de los funcionarios más importantes del Estado las hacen las cúpulas de los partidos políticos, buena parte de los cuales son vanguardia de la ignorancia, la corrupción, el autoritarismo, la falsedad y la mediocridad. Evitar la formación y el debate de ideas y cerrar el partido protegiendo el centímetro cuadrado que controlan es su negocio, pues terror le tienen a que entren y los desplacen gente honesta y capaz.

Pero los partidos políticos son demasiado importantes para dejarles a ellos mismos la suerte de su evolución y destino, afectando los intereses de todos los ciudadanos y el futuro de la nación salvadoreña, bajo la superficial e ingenua premisa que si no se componen el electorado los castigará en la próxima elección. El supuesto Estado democrático y social de derecho y la sociedad civil no tienen injerencia alguna sobre las reglas de juego hacia adentro y hacia afuera con las que operan, profundizando en su seno la ausencia de democracia e institucionalidad interna y la impunidad en las instituciones del Estado. Así han ido pisoteando el sistema democrático-institucional desde que concluyó la primera y única ola de reformas vinculadas a los Acuerdos de Paz (1996), burlándose abiertamente de los ciudadanos a quienes tratan como verdaderos débiles mentales.

Confirmamos periódicamente en las encuestas el sentimiento ciudadano de repudio y los índices más bajos de popularidad hacia los partidos políticos y la Asamblea Legislativa donde trabajan sus principales líderes. Los adultos contemporáneos y mayores lamentamos cada vez más frecuentemente su lamentable desempeño, y los jóvenes no tienen el más mínimo interés por semejante parque jurásico, ignorando, literalmente, su existencia.

La realidad descrita es conforme con lo que se conoce como *partidocracia*, citando ampliamente su caracterización:

“Partidocracia o partidocracia se trata de un neologismo empleado para definir la burocracia de los partidos políticos. Según el filósofo Gustavo Bueno “la partidocracia constituye una deformación sistemática de la democracia. Cada partido tiene sistemáticamente que atacar al otro”. Asimismo, para la teoría antiliberal, “la partidocracia es aquella forma de Estado en que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva”, como lo enunció Gonzalo Fernández de la Mora, (Calero, 1982, p.54). Su desarrollo suele venir aparejado con los sistemas parlamentarios.

*“Es un término que se utiliza para designar el sistema de gobierno en el cual, aunque teóricamente se vive en democracia, los actores principales y únicos del panorama político son los grandes partidos políticos. Estos, a base de un sistema democrático de turnismo, se van pasando el gobierno de forma consecutiva, coartando las posibilidades de que los ciudadanos expresen su voluntad real más allá de los partidos ya existentes. Partiendo de la base de que los partidos son un mal necesario, los ciudadanos se van apartando de ellos y buscan otros cauces para intervenir, lo que lleva a la creación de los llamados grupos de presión. En muchas ocasiones también viene asociado a sistemas bipartidistas.*

*“La idea de democracia y sus iniciales puestas en práctica, se ubican con anterioridad al apareamiento de los partidos políticos. Las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia Antigua y aún en la República Romana poco tenían que ver con lo que hoy llamamos partidos políticos. Sin embargo, en la democracia moderna, el concepto y práctica del partido político no solo aparece como pieza indispensable del aparataje político sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los partidos*

*políticos se ha ido volviendo de tal manera central que en algunas concepciones del Estado moderno llega a sustituir la caracterización del Estado como democrático, para convertirlo en “Estado de partidos”.*

*“La concepción del Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral entre ciudadanos y Estado. Tal y como la conocemos hoy, la naturaleza de la democracia estriba en la apropiación por parte del pueblo del poder político; y de ahí surge la necesidad de nombrar representantes para que, proviniendo de y a nombre del pueblo, le administren su original poder. Sin embargo, en la práctica histórica, esta relación bilateral pasa a adquirir crecientemente un carácter trilateral: ciudadano-partido político-Estado, de tal manera que el ejercicio de la soberanía popular ya solo es posible mediante la mediación de los partidos. “En el diseño de la democracia representativa, los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su principal función la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano-elector escoger a sus representantes; sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades modernas, este papel tiende a modificarse sustancialmente. Primeramente porque, ya sea de hecho o por ley, los partidos van apropiándose el monopolio de esa instrumentalidad y en la práctica se convierten en el único vehículo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. En segundo lugar, porque los partidos prolongan en el tiempo su papel, y, de instrumentos del mecanismo electoral, pasan a asumir un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria. En la práctica, la concepción del “mandato libre” tan cara no solo a los pioneros de la democracia, sino a muchos exponentes contemporáneos de la sociedad civil, ha quedado anulada.*

“Y finalmente, los temas sustantivos del quehacer político pasan a ser definidos, asumidos y resueltos por los partidos políticos. Los órganos del Estado como lugares del ejercicio de la representación, tienden a vaciarse de contenido y el Parlamento queda redefinido para utilizar el dictum de Leibholz, como el lugar en el que ‘se reúnen comisionados de partidos vinculados a las decisiones de éste, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros ámbitos (en comités y congresos de partido).’ Es evidente que aquí ya no se trata de un Estado democrático, sino de un Estado de partidos.”<sup>4</sup>

Como lo afirmó un ciudadano que participa activamente en una de las nuevas redes sociales surgidas recientemente, al referirse a la crisis del Estado de derecho y de la institucionalidad democrática:

*“En lo fundamental, esta crisis tiene que ver con la forma en que los partidos políticos se reparten las instancias de poder. Desde julio de 2010, los magistrados de la Sala de lo Constitucional han dictado sentencias que van en contra de ese modo tradicional de actuar. Si los partidos violaron la ley al decidir por decreto que siguieran existiendo el PCN y el PDC, la Sala resolvió que se cumpla la ley y abrió la puerta a la cancelación de ambos. Si los diputados le deben más fidelidad al partido que al pueblo, la Sala ha dicho que se puede aspirar a ser diputado sin pertenecer a ningún partido. Si los partidos son los que deciden quién puede ser diputado, la Sala ha mandado que sea la ciudadanía la que decida quién es su representante votando directamente por el candidato de su preferencia. Si los diputados eligieron a sendos representantes del PCN y PDC para magistrados del Tribunal Supremo Electoral, la Sala mandó la destitución de esas personas para que se cumpla la ley.”*<sup>5</sup>

Efectivamente, se trata de la reacción de la partidocracia al primer intento, después de finalizada la implantación de los Acuerdos de Paz (1996), de comenzar a desarrollar la democracia constitucional en El Salvador.

### III. La necesidad de transformar el sistema de partidos políticos

Pero ha llegado el momento de analizar y confrontar seriamente la problemática de los partidos políticos cada vez más estudiada internacionalmente.<sup>6</sup>

Según Thomas Carothers, uno de los principales expertos mundiales sobre partidos políticos, el “lamento estándar” sobre los partidos es el siguiente:

- *“Los partidos son organizaciones corruptas y de intereses privados, dominados por elites hambrientas de poder que solo persiguen sus propios intereses o de los financistas ricos que los apoyan, no el de los ciudadanos ordinarios.”*
- *“Los partidos no creen en nada; no hay diferencias reales entre ellos. Sus ideologías son simbólicas, en el mejor de los casos, y sus plataformas son vagas o insustanciales.”*
- *“Los partidos pierden demasiado tiempo peleando entre sí sobre pequeños temas hacia fines de ventajas políticas sin sentido, en lugar de tratar de resolver los problemas del país de una manera constructiva y cooperativa.”*
- *“Los partidos solo se vuelven activos en tiempos de elecciones cuando llegan buscando tu voto; el resto del tiempo nunca oyen de ellos.”*

<sup>4</sup> PARTIDOCRACIA (<http://es.wikipedia.org/wiki/Partidocracia>)

<sup>5</sup> Henry Fauno, “Despierta, El Salvador, ya,” 13 de junio, 2011.

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Thomas Carothers, “Confrontando el vínculo más débil. Ayudando a los partidos políticos en las nuevas democracias”. Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C., 2006.

- *“Los partidos están mal preparados para gobernar el país y hacen un mal trabajo cuando logran tomar el poder o ganan lugares en la legislatura nacional.” Carothers concluye: “En diferentes países se oyen a veces puntos adicionales de condena sobre sus partidos, enfatizando temas que pueden ser particulares a esa escena política, como un líder de partido conocido por un mal comportamiento especialmente flagrante, colusión entre la oposición y el partido gobernante, o haber éste hecho trampa en la última elección. El lamento estándar es una narrativa común central en casi todas las nuevas democracias en lucha, pero no necesariamente siempre la historia completa de la infelicidad del público con los partidos”.*<sup>7</sup>

Las principales reformas que deben impulsarse ya están identificadas, comenzando con la transformación del sistema electoral y del sistema de partidos mediante las reformas e implantación de leyes que aseguren su democracia e institucionalidad interna, el control de sus fuentes de financiamiento, la formación de sus militantes y dirigentes para actualizar su visión del país y del mundo, así como su preparación para ejercer la función pública. Además, deberá cumplirse con la resolución de la Sala de lo Constitucional sobre las candidaturas no partidarias y el sistema de listas abiertas. El Tribunal Supremo Electoral deberá estar conformado por magistrados capaces e independientes de los partidos políticos.

Pero ¿cómo podemos esperar que los partidos políticos se reformen a sí mismos afectando sus particulares maneras de pensar y actuar, los mecanismos de reproducción de su poder interno y externo, sus diversos privilegios y los intereses principales que los animan?

Los partidos políticos desempeñan cuatro funciones centrales en las democracias modernas: 1. Representar a los ciudadanos/votantes en el Estado; 2. Desarrollar políticas y programas gubernamentales coherentes y canalizar las demandas sociales; 3. Buscar, seleccionar y capacitar candidatos para ocupar cargos en los distintos niveles de gobierno y legislaturas, y 4. Hacer seguimiento al desempeño del gobierno de turno y desplegar labores de oposición, generando alternativas.

Mientras no se invente otra manera más democrática y efectiva de asumir las funciones que desempeñan —mal, regular o bien—, los partidos políticos seguirán teniendo un papel fundamental en el devenir económico, social y político-institucional de las naciones. Como lo afirma la idea internacional, si bien se ha escrito mucho sobre las deficiencias evidentes de los partidos políticos, ningún otro actor podrá reemplazarlos. En algunos países, los políticos crean movimientos que supuestamente se diferencian de los partidos políticos por ser fuerzas de unión que representan a toda la sociedad y no sólo a un segmento. Sin embargo, en la mayoría de los casos, el movimiento termina siendo simplemente un término que reemplaza las desprestigiadas palabras “partido político”.

Tres décadas después de iniciada la llamada *Tercera ola democrática*, la modernización, transformación y fortalecimiento de los partidos políticos en Latinoamérica está progresivamente en el centro de la reflexión y discusión de los grandes institutos y pensadores políticos, y de gobiernos y agencias bilaterales y multilaterales de cooperación internacional. Es parte de un debate más amplio sobre el imperativo de profundizar y consolidar el sistema democrático-

<sup>7</sup> Thomas Carothers, OP. CIT.

institucional de Latinoamérica, siendo Centroamérica parte importante de los estudios realizados.<sup>8</sup>

En las últimas dos décadas, varios factores han acelerado el interés por la gobernabilidad democrática y los partidos políticos en Centroamérica: 1. La existencia de democracias de baja intensidad con limitada institucionalidad y ciudadanía política y social en la subregión más desigual del mundo; 2. La penetración del narcotráfico en varios Estados, instituciones públicas y partidos políticos; 3. El control o influencia decisiva en varios partidos políticos conservadores de poderes fácticos empresariales y mediáticos; 4. El llamado “Socialismo del siglo XXI” y los avances en la construcción e impulso del eje del Alba en Sur y Centroamérica, el apoyo político y financiero del presidente Chávez al presidente Ortega, en Nicaragua, y sus consecuencias en la concentración del poder y el retroceso democrático-institucional, aunado al involucramiento de Chávez en Honduras 5. El intento de golpe desde el Estado liderado por Zelaya en Honduras, aprovechado por el establecimiento político hondureño para perpetrar el golpe de Estado que fracturó al país y lo aisló internacionalmente, y 6. El apoyo político y financiero de Chávez al FMLN, de El Salvador, primera fuerza política y principal partido en el Gobierno, generando grandes preocupaciones e incertidumbres.

#### IV. Los poderes fácticos

El tema del control o influencia decisiva de los poderes fácticos en las democracias latinoamericanas es de primera importancia. Analizando el proceso de toma de decisiones en el sistema político, Cortez Terzi dijo: *“Una serie de indicadores muestran que el sistema democrático en Chile y en América Latina si bien, como nunca antes, se encuen-*

*tra protegido por amplios consensos políticos y por los escenarios internacionales, está afectado por una tendencia que socava su legitimidad y funcionalidad. ... tal fenómeno consiste en que el proceso de toma de decisiones tiende a desinstitucionalizarse o informalizarse y, a la par, a tornarse desconocido y misterioso, no solo para la ciudadanía, sino también para muchos de los actores incluidos en los circuitos formales del proceso... fenómeno conocido como el circuito extrainstitucional del poder”. Agregando que, “Dos grandes hechos explicarían el agotamiento del sistema tradicional de toma de decisiones como la aparición del fenómeno en referencia: 1. Las transformaciones profundas que afectaron la figura estatal: el abandono o debilitamiento de funciones económico-productivas, económico-reguladoras e intervencionistas y de funciones sociales de parte del Estado... La institucionalidad tenía como respaldo fáctico el poderío económico del Estado; los partidos disponían de fuerzas merced al clientelismo posible, gracias a ese tipo de Estado; los parlamentarios eran gestores de demandas sociales ante el Estado, etc. Sin la pervivencia de ese modelo de Estado, la institucionalidad y las instancias políticas perdieron poder factual y, con menos capacidad factual, perdieron también poder formal y prestigio, que es fuente legitimadora de poder; y 2. El fortalecimiento acelerado y en crecimiento de dos poderes factuales: la gran empresa privada y los medios de comunicación masivos, en especial, los televisivos”. El Estado no está en las mismas condiciones de antaño para integrar arbitrariamente a la institucionalidad —y de manera subordinada— a los poderes factuales”.*<sup>9</sup>

En la época que vivimos, de manera frecuente si no generalizada, los partidos y sus líderes terminan generalmente respondiendo más a los poderes fácticos dentro del circuito extrainstitucional del poder que a los electores que los eli-

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, “Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.” Diego Achard y Luis González, BID, IDEA, OEA, PNUD, San José, Costa Rica, 2004.

<sup>9</sup> Cortez Terzi, Antonio. *El circuito extrainstitucional del poder*, Ediciones Chileamerica CESOC, Chile 2000.

gieron, cuyos votos a su vez están muchas veces influenciados por campañas financiadas por dichos poderes fácticos. Si esto es cierto en Chile y en Costa Rica, lo es aún más en el resto de Centroamérica, que inició su vida democrática en las últimas dos décadas.

## V. La ausencia de liderazgos y partidos políticos democráticos y modernos

Buena parte del origen del estancamiento e involución en la construcción democrático-institucional de nuestros países se encuentra en la ausencia de liderazgos y de partidos democráticos y modernos. La democracia no es posible sin demócratas convencidos y organizados, con visiones compartidas, estrategias coherentes y prácticas eficientes. Desde una perspectiva democrática, el primer gran criterio de análisis y la primera gran pregunta no es quién es de izquierda o derecha, sino quién tiene un pensamiento y una práctica democrática coherente y eficiente y quién no. ¿Ser o no ser demócrata capaz? Esa es la pregunta y el desafío.

Una característica muy peculiar y generalizada en buena parte de los dirigentes políticos es responder afirmativamente esta pregunta respecto a sí mismos, identificando y señalando siempre el problema en los demás. Esto es igualmente válido respecto a visiones y prácticas muy atrasadas y generalizadas en los partidos políticos:<sup>10</sup>

1. Comportamiento autoritario, centralista y concentrador de poder. La autoridad legítima se ejerce autoritariamente. La decisión tiende a concentrarse en el líder del grupo, quien centraliza la información y controla las decisiones, generalmente excluyentes.
2. Propiedad privada de la práctica política, el yo, yo, yo y el individualismo en el manejo de las relaciones, de la información, en la toma de decisiones, en la falta de trabajo en equipo, en declaraciones públicas.
3. Comportamiento antidemocrático, falta de transparencia e irrespeto de la institucionalidad interna.
4. Falta de formación y actualización de la visión de país y propuesta programática. Se lee muy poco, no existe actualización sobre temas o informaciones básicas, menos aún complejos.
5. Excesivo involucramiento emocional e irrespeto a las opiniones divergentes que dificulta el logro de acuerdos que dependen más de la calidad de la relación personal y del manejo y afinidad emocional, que de la importancia y dominio del tema.
6. Falta de administración, gestión y planificación del tiempo personal, del de grupo, y de los procesos electorales o de desarrollo partidario (puntualidad, asistencia, agendas, programa de trabajo, etc.). No existe concepción del recurso tiempo. La impuntualidad y el incumplimiento se consideran conductas normales. No hay noción de la urgencia.
7. Bajo acatamiento a las normas y procedimientos (indisciplina, impuntualidad, incumplimiento de agendas y compromisos).
8. Falta de motivación y compromiso con iniciativas y procesos orientados al logro de resultados.
9. Tendencia predominante de culpar a terceros de la situación propia, de su grupo y/o de su partido, mecanismo para eludir la responsabilidad propia.

<sup>10</sup> Este diagnóstico se basa, parcialmente, en el trabajo y sistematización realizados por la Dra. Mireya Rodríguez después de 7 años de talleres participativos con partidos políticos en Venezuela, Centroamérica y el Caribe, recogidos en varios documentos. Ver, entre otros, "Propuesta para un nuevo enfoque complementario en la transformación de los partidos políticos y de su liderazgo". Caracas-Tegucigalpa. Mimeo.

10. Priorización de la amistad en las relaciones políticas so-  
liéndose recurrir a descalificación cuando no se es ami-  
go o no se es parte del mismo grupo.
11. Predominio de una visión parcial y fragmentaria de la  
realidad, donde prevalece un enfoque cortoplacista, que  
busca soluciones fáciles e inmediatas a problemas com-  
plejos de larga data.
12. Bajo nivel de reflexión y desconocimiento del contexto,  
con una ausencia sistemática de análisis históricos y de  
entornos partidarios, municipales, sectoriales, departa-  
mentales, nacionales e internacionales.
13. Excesiva concentración de esfuerzos en el logro de in-  
tereses personales, donde solo es válida la "verdad" que  
maneja cada quien.
14. Poca o ninguna planificación del trabajo, no se esta-  
blecen objetivos ni se jerarquizan las prioridades, no  
existe método ni sistematización del trabajo individual  
y colectivo.
15. No se elaboran estrategias, ni planes de trabajo para  
guiar y organizar la acción política a todos los niveles.  
Tendencia a la improvisación frecuente, que traduce  
pérdida de recursos y oportunidades.
16. Dificultades para trabajar en equipo y delegar. No existe  
la práctica formal de transmitir información y compartir  
análisis diversos con compañeros(as) de Partido. No se  
debate con quienes se tienen distintas visiones y con-  
vicciones, traduciéndose en la imposición de una sola  
perspectiva en el análisis de los hechos políticos.
17. Altos niveles de desconfianza que impiden la comunica-  
ción interna. Predomina la comunicación informal, que  
alimenta el manejo de rumores.
18. Ausencia de métodos eficientes de trabajo. No se prepa-  
ran los temas para las reuniones de trabajo, por lo que  
existe bajo nivel de argumentación y se suelen extender  
demasiado en una explicación. Falta de documentación  
de las reuniones y de los acuerdos, no se manejan las  
agendas personales ni de trabajo. No es frecuente el  
uso de minutas, ni actas sobre los acuerdos, ni formatos  
para el seguimiento de las tareas asignadas.
19. Poca relevancia al cumplimiento de objetivos, al segui-  
miento y a la evaluación. El establecimiento de controles  
y evaluaciones genera incomodidad y rechazo.
20. Se responde a poderes que están fuera de la institucio-  
nalidad partidaria.

Como se afirma en el trabajo citado: *"Hasta el momento, estos factores han disminuido la motivación para el trabajo partidario, obstaculizando o retardando las soluciones identificadas, promoviendo la improductividad, causando la deserción de quienes tienen conductas distintas o buscan salidas alternativas para sus partidos y comunidades. En la práctica, estas conductas del liderazgo se han traducido en pérdida de oportunidades, dispersión de iniciativas, despilfarro de recursos, insatisfacción generalizada, aislamiento frente al progreso y postergación permanente de los cambios personales, grupales e institucionales que permitirían a estas organizaciones fortalecerse frente a su adversario, reconectarse con su electorado y reposicionarse en la sociedad"*.

*"Nuestra experiencia nos ha demostrado que este comportamiento basado en negativas creencias y disfuncionales formas de trabajo, impacta negativamente el funcionamiento y la productividad del liderazgo político y se convierte en una fuerte limitación para cualquier tarea transformadora"*

de las organizaciones políticas. Estas prácticas culturalmente muy profundas y arraigadas se reproducen —en mayor o menor grado— en el resto de los países de la región y su superación —a nuestro juicio— constituye el problema principal a resolver, como requisito indispensable para asegurar el éxito de los esfuerzos de modernización partidaria que hasta ahora se han venido conduciendo.”<sup>11</sup>

## VI. Hacia una Democracia de Ciudadanos

Daniel Zovatto, director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, principal organizador del II Foro Internacional Santo Domingo, celebrado la tercera semana de mayo 2011 —al que asistieron medio centenar de los mejores expertos en América Latina sobre el estado de la democracia— asegura: “El problema ya no es sí democracia si o democracia no, sino la calidad de esta democracia...”. “El debate en nuestros días no es, como en el pasado, entre democracia o autoritarismo o bien entre democracia formal y democracia real. El debate de nuestros días se concentra, por el contrario, en la calidad de la democracia; en cómo construir más y mejor ciudadanía; en cómo pasar de una democracia electoral a una de ciudadanos y de instituciones; en cómo conciliar democracia con desarrollo en el marco de sociedades con mayores niveles de cohesión social y mayor equidad de género; en cómo buscar una relación más estratégica entre el mercado y el Estado y una más funcional entre Estado y sociedad; en cómo lograr que la democracia dé respuestas a nuevos tipos de demandas provenientes de sociedades más complejas, más modernas, más urbanas; en cómo hacer funcionar de manera eficaz la democracia en un contexto internacional globalizado. Temas todos ellos que, como se puede observar, constituyen problemas de la democracia que deben discutirse en democracia, y cuya

solución debe encontrarse de manera democrática.” Y hablando de desafíos y retos, destacó: “Los problemas institucionales que afectan la gobernabilidad y el Estado de derecho, la independencia y la relación entre los poderes, la corrupción, el funcionamiento de los sistemas electorales y del sistema de partidos políticos, así como los graves problemas de inseguridad ciudadana... el reto principal reside no sólo por ser electo democráticamente sino también por la necesidad de gobernar de manera democrática. Es imperativo mejorar la calidad institucional, complementándola con liderazgos responsables, tanto desde el gobierno como desde la oposición. El hiperpresidencialismo, el fenómeno creciente de la reelección y de la personalización del poder, la relación del dinero con la política —incluido el tema de la penetración del dinero del narcotráfico y del crimen organizado—, la compleja aunque vital relación entre medios de comunicación y poder político, así como el peligro de los ‘golpes desde el Estado’, son algunos de los temas prioritarios que demandan nuestra atención”.<sup>12</sup>

*Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* es el título de la publicación que recoge la más profunda y actualizada reflexión sobre la democracia en el continente<sup>13</sup> que rebasa, de lejos, el objeto más limitado de este artículo. En esta perspectiva más amplia se sitúa el desafío de restaurar, más bien, fundar y desarrollar la democracia constitucional en El Salvador y Centroamérica, lo que conlleva la implantación progresiva de una nueva cultura democrático-constitucional en nuestro país y subregión.

Pero dichos desafíos nos remiten a una pregunta muy concreta y de gran actualidad: ¿cómo mejorar la calidad de la democracia con el sistema anacrónico de partidos y liderazgos políticos que tenemos?

<sup>11</sup> Mireya Rodríguez, Op. Cit. Pgs. 2-3

<sup>12</sup> Infolatam, 11.5.11

<sup>13</sup> PNUD, OEA, Unión Europea, “Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina”. Mirza Editores e Impresores. Lima, Perú. Febrero 2008. P-[www.undp.org](http://www.undp.org)

## VII. ¿Cómo mejorar la calidad de la democracia con el sistema anacrónico de partidos y liderazgos políticos?

La respuesta no es destruir el sistema de partidos políticos para favorecer la llegada al poder de los antiguos dictadores militares del siglo pasado, confrontados por las fuerzas democráticas y progresistas a lo largo del sangriento siglo XX. Pero tampoco es destruir el sistema de partidos políticos para favorecer a los nuevos líderes mesiánicos del siglo XXI, encantadores de serpientes que se aprovechan de las frágiles democracias dominadas por elites económicas y políticas corruptas para llegar al poder y desde ahí dar el golpe desde el Estado, concentrar todos los poderes e impulsar los populismos llamados hoy *socialismo del nuevo siglo*, liderados por impecables estrategias de la confrontación y división nacional, de la corrupción y del empobrecimiento sostenible de sus pueblos.

La respuesta es: 1. Con buena información, análisis, monitoreo, denuncia y presión de la sociedad civil y de la opinión pública. 2. Con presión y persuasión permanente para reformar los partidos políticos, yendo a su encuentro con iniciativas, metodologías y herramientas diversas. 3. Con la promoción y apoyo a nuevos partidos y liderazgos democráticos capaces, eficientes y transformadores.

### 1. El papel de la sociedad civil y de la opinión pública

Con buena información, análisis, monitoreo, denuncia y presión, la sociedad civil y la opinión pública constituyen el factor fundamental para mejorar la calidad de la democracia frente al sistema anacrónico de partidos y liderazgos políticos que tenemos. Entre más amplia, plural, organizada y movilizadora esté la sociedad civil y más cercana a los diversos medios de comunicación social, mejor y mayor será su presencia en la opinión pública, y mayor será su

impacto. Pero esto no solo debe servir para evitar y denunciar abusos y exigir derechos, sino para transformar la cultura política y el anacrónico sistema de partidos y liderazgos políticos que tenemos.

¿Conocen, investigan, informan y denuncian los líderes de la sociedad civil, los generadores de opinión pública y los periodistas las prácticas comunes de varios partidos políticos?

Mencionemos algunas de las más comunes:

1. Inscripción y registro al partido de personas sin ninguna idoneidad, sin preparación y formación previa, con el propósito, de uno de los grupos, de fortalecer su correlación de fuerzas frente a otros grupos a los que se quiere debilitar o derrotar;
2. Depuración de personas del grupo contrario en los mal llamados tribunales “de honor”, sin debido proceso, con el objeto de penalizar comportamientos contrarios al poder y fortalecer su control y dominio;
3. Falta de penalización de la corrupción, la mediocridad y la incapacidad del “máximo líder”, de sus colaboradores principales, o de los responsables de las distintas secretarías partidarias;
4. Toma de decisiones y/o declaraciones públicas del líder nacional, departamental o local que no han sido discutidas, consensuadas o aprobadas en los órganos respectivos;
5. “Caciques” partidarios que reciben dinero de empresarios, comerciantes o del platado de turno, vendiendo leyes o favores nacionales o municipales sin que nadie se entere, hipotecando la independencia de su partido y de los mismos ciudadanos votantes;
6. Venta del “líder” o “cacique” partidario local o nacional a otros partidos de las credenciales partidarias en tiem-

pos de elecciones, o promesas a algunos de sus allegados de repartirles parte de la deuda política a cambio de votar por ellos en las elecciones internas;

7. Manejo de la información, de las relaciones y las decisiones fundamentales en un grupúsculo cerrado de gentes, actuando de forma centralizada, y como que si el partido les perteneciera privadamente;
8. Ausencia de formación y capacitación de dirigentes y militantes;
9. Promoción y elección de personas deshonestas e incapaces a puestos de dirección o a candidaturas por la argolla que detenta el poder, y
10. Diputados o alcaldes que, sin ninguna consulta a las instancias de decisión partidaria, contratan, con dinero público, a allegados en puestos, fantasmas o reales, a veces sin calificación técnica, para fortalecer sus personales estructuras de poder en su municipio, departamento y/o en el partido.

Estas prácticas comunes violan todos los días las normas más básicas de la democracia, la transparencia y la institucionalidad interna, sin que pase nada adentro o afuera de los partidos, con la más absoluta impunidad, violando las leyes y reglamentos que gobiernan al partido y al país.

A pesar de que los partidos políticos son las instituciones públicas que más afectan la vida de los ciudadanos, son las menos democráticas, transparentes y eficientes, y las más autoritarias, impunes e ineficientes. ¿Por qué? Por dos razones fundamentales: 1. Tienen poder y capacidad coercitiva en los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, en la Fiscalía, en la Corte de Cuentas y en las municipalidades, pudiendo siempre “joder” a alguien. 2. Ni la sociedad civil, ni los

medios de comunicación, ni el Estado, se ocupan de ellos, permitiéndoles que actúen con el mayor libertinaje y la más descarada impunidad.

La llamada *sociedad civil* conoce poco a los partidos, no se les da seguimiento, nos hemos desentendido de ellos, cada vez nos disgustan y decepcionan más, adoptando la misma actitud de desprecio y rechazo que tienen los jóvenes con ellos, y hasta su misma expresión lo demuestra: ¡Guácala...!

Hacia los partidos políticos actuamos más con el hígado y las emociones que con el conocimiento, el análisis y la estrategia para incidir en ellos y mejorarlos. Hace ratos la ciudadanía los declaró “detestables” y, en el mejor de los casos, una especie de “mal necesario” sobre los cuales nada podemos hacer, profundizándose un sentimiento combinado de frustración y eterna resignación. ¿Impotencia, cobardía, nos rendimos y les agachamos la cabeza?

En lo que concierne al Estado —el Tribunal Supremo Electoral— tampoco los fiscaliza, porque esa institución está partidizada, sus magistrados son puestos ahí por los partidos políticos, los representan y velan por sus intereses. El TSE está secuestrado por los partidos políticos, aunque hayan magistrados más honestos, responsables, capaces e institucionales que otros.

Los liderazgos de la sociedad civil organizada y los columnistas, editorialistas y los(as) generadores de opinión, los periodistas, editores(as) y los jefes de redacción necesitan mayor formación, información y análisis sobre el funcionamiento de los partidos políticos y sobre sus principales líderes para poder ejercer su labor de análisis, monitoreo, y denuncia. Necesitamos periodistas profesionales bien formados en política, partidos políticos y tribunales electorales. Ellos más que nadie deberían ser los ojos y oídos de la sociedad.

Para ello deben conocer los estatutos de los partidos y su cumplimiento en la práctica, desde lo que atañe a su democracia e institucionalidad interna (elección de sus autoridades y órganos de representación y conducción, representantes ante el tribunal electoral, y candidatos), a su apertura externa (relaciones, interlocución e incorporación de otros sectores de la sociedad) y a su transparencia informativa y financiera y a la rendición de cuentas (montos, fuentes, utilización, auditorías), pasando por la formación permanente de sus dirigentes y militantes, la participación efectiva de jóvenes y mujeres, los mecanismos de monitoreo y evaluación de su actividad y comportamiento, y el proceso objetivo y justo de sanciones en las instancias correspondientes. Y deben disponer del mayor y mejor acceso e información interna posible.

## 2. La reforma de los partidos y liderazgos políticos

El papel de la sociedad civil para evitar y denunciar abusos, exigir derechos y transformar la cultura política es crucial, pero no basta. Es imperativo reformar el sistema de partidos y liderazgos políticos yendo a su encuentro con iniciativas, metodologías y herramientas diversas.

Se necesita transformar los partidos políticos con un enfoque práctico que los haga descubrir que la renovación es buena política, que al asumirla lograrán más votos, diputados, alcaldes y concejales, contribuirán a desarrollar mejores instituciones públicas, y llegarán al gobierno con más perspectivas de ejercerlo para beneficio de los ciudadanos y del país al que se deben. Por supuesto, el parque jurásico de la política se opone a la reforma porque esta los deslegitima y debilita, potenciando y fortaleciendo liderazgos democráticos, eficientes y transformadores.

En la prolongada noche de las dictaduras militares latinoamericanas, muchos partidos políticos ejercieron el poder y

otros se desarrollaron en la oposición a la dictadura, mientras las fuerzas revolucionarias e insurgentes se convirtieron en partidos políticos después del triunfo de la revolución (Nicaragua) o de los acuerdos de paz fundacionales de la democracia (El Salvador y Guatemala). Muchos de estos partidos enfrentaron, o enfrentan, el desafío de modernizarse y democratizarse, de hacerse más transparentes y de abrirse a diversos sectores de la sociedad. Solo así enfrentarían con mayor éxito la transición de la autocracia a la democracia y contribuirían a su profundización y consolidación.

Desarrollar y mantener estructuras internas democráticas, promover y practicar la transparencia y la rendición de cuentas y revitalizar constantemente su membresía a través del alcance a nuevos sectores es lo que hacen muchos de los partidos políticos más efectivos. Dentro de estas tres áreas han sido identificadas las mejores prácticas para mejorar consistentemente su desempeño, desarrolladas en el conocido “Triángulo de las mejores prácticas de partidos efectivos”, elaborado en y promovido por el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

En dicha publicación se afirma: *“La democracia interna en un partido político está caracterizada por reglas, organización y procesos transparentes, responsables e inclusivos. Cuando se aplican en la práctica, estos ideales abstractos conllevan a beneficios bastante reales a los partidos. Los partidos políticos que se concentran en la transparencia, rendición de cuentas e inclusión, suelen estar mejor organizados y son capaces de encontrar más recursos. Las estructuras más abiertas e inclusivas permiten a los partidos llevar a cabo campañas más efectivas, dinámicas y competitivas, atraer una base más amplia de talentos para el personal y voluntarios, expandir y mejorar el respaldo entre las bases y explorar más recursos humanos y financieros”.*



### 3. El surgimiento y desarrollo de nuevos partidos de los ciudadanos

Si el sistema de partidos políticos es el centro y origen último del problema del sistema democrático-institucional que padecemos, su renovación o refundación es fundamental para la revitalización del sistema democrático. Necesitamos el surgimiento y desarrollo de partidos políticos de ciudadanos vinculados y articulados con movimientos cívico-políticos democrático-progresistas.

Para ver si efectivamente un partido tiene voluntad política renovadora y métodos efectivos para transformarse, hay que analizar si está dispuesto a desarrollar y mantener estructuras internas democráticas, promover y practicar

la transparencia y la rendición de cuentas, y revitalizar su membresía a través del alcance a nuevos sectores.

Además, deberá formular y tener un proyecto de desarrollo nacional (proyecto político, económico y social de mediano y largo plazo) que sea pertinente y realista para el futuro del país, una estrategia política de corto y mediano plazo, una estrategia electoral de mediano y largo plazo, y una estrategia y plan efectivo de desarrollo partidario.

Por **proyecto de desarrollo** de mediano y largo plazo entendemos una propuesta coherente y realista de transformación y progreso democrático, económico y social para un período de al menos una o dos décadas de duración entendido y asumido por la dirigencia nacional, departa-

mental y municipal, y transmitido y propuesto a diferentes sectores de la sociedad. Esta es la razón de ser, la pertinencia, del partido.

Por **estrategia política** entendemos *“un conjunto de acciones diseñadas y planificadas sistemáticamente en el tiempo y ejecutadas para lograr un determinado fin. La estrategia política está asociada a la conducción y el liderazgo y al concepto de “inteligencia estratégica: 1. La necesidad de la información como insumo necesario para “clasificar y jerarquizar acontecimientos”, y la inteligencia necesaria, pero no suficiente, para adoptar una decisión, con lo cual estamos en presencia de las funciones descriptivas y prescriptivas que concurren a la misma. 2. El valor del fin y propósito como dominante de la concepción y decisión estratégica. 3. Las dimensiones psicológicas y sociológicas de la inteligencia humana, generadora de futuro, consecuente con la visión teleológica, inteligencia estratégica, saber, de naturaleza multidisciplinaria y sistémica, en el cual, necesaria e imprescindible, debe poder apoyarse el conductor estratégico, cualquiera sea su ámbito y nivel, para la formulación de objetivos y políticas coherentes, la selección y adopción de estrategias eficaces, la dirección y supervisión de acciones eficientes, tendientes al logro de una situación deseada, a crear o mantener, en todo tiempo.”*<sup>14</sup>

Por **estrategia electoral** entendemos un conjunto de líneas estratégicas y tácticas de organización y comunicaciones modernas, con sus respectivas gestiones de relaciones y financiamiento para maximizar el espacio de apoyo

político-electoral y transformarlo en victoria en una serie de eventos electorales. Dicha estrategia parte y es acompañada de estudios de opinión pública especializados para la formulación, seguimiento y evaluación de la estrategia electoral y de asesores especializados en diseño y ejecución de estrategias, campañas, organización y comunicaciones electorales, profesionales/especialistas en éxitos electorales. Dicha estrategia debe formularse y comenzar su ejecución entre 12 y 18 meses antes del evento electoral.

Necesitamos el impulso de partidos democráticos y eficaces, de demócratas capaces, de nuevos liderazgos democráticos, eficientes y transformadores. De partidos políticos de ciudadanos, y de su vinculación y articulación con los movimientos cívico-políticos democrático-progresistas. Sin un movimiento más amplio, más libre y más representativo, el partido no tendría el espacio, la legitimidad y los recursos necesarios para avanzar, posicionarse y elegir, pero sin instrumento político-electoral el movimiento no podrá trasladar su fuerza social en poder.

Los(as) ciudadanos(as) seguiremos teniendo una enorme deuda pendiente que arreglar con la democracia y con la historia, el desarrollo de un amplio movimiento cívico-político que un día logre, después de crear y desarrollar el partido de los ciudadanos, tener una contundente mayoría política y social en el país, en el gobierno y en la asamblea legislativa, que nos permita, finalmente, profundizar y consolidar la democracia constitucional-ciudadana y sacar a nuestra querida patria de la corrupción, la impunidad y el atraso a la que la ha sometido la partidocracia.

<sup>14</sup> En Emiliano Augusto “La estrategia política. Desde Heriberto J. Auel”, 17 febrero, 2008.

## Notas finales

\* RESOLUCIONES DE LA SALA DE LO CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:

### Año 2011

**6 de junio:** declara inaplicable la reforma al artículo 14 de Ley Orgánica Judicial y admite dos demandas contra la Ley del Presupuesto 2011.

**3 de junio:** rechaza un amparo contra la prohibición de exportar desperdicios y desechos de fundición; protege a un viudo a quien el Inpep le negó la pensión por no sufrir incapacidad física.

**25 de mayo:** declara inconstitucional la Comisión Especial investigadora sobre posibles abusos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.

**19 de mayo:** estima vulnerados los derechos de un servidor público que fue despedido de forma improcedente; 19 de mayo del 2011: ampara a una mujer embarazada que fue despedida de su trabajo.

**13 de mayo:** declara inconstitucional la elección de los magistrados del TSE Julio Eduardo Moreno Niños y Óscar Morales Herrera.

**29 de abril:** declara improcedente la pretensión contenida en la demanda a la Asamblea Legistativa por la elección de los últimos cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

**29 de abril:** inconstitucionalidad del salvataje a los partidos políticos PDC y PCN en la elección del año 2004.

**15 de abril:** sentencia caso contra la Corte Suprema de Justicia en pleno por el despido del señor Hugo Salvador Zelaya Monteagudo; Auditoría judicial reconoce labor de jueza en casos del exministro de Salud y de la pareja acusada de lavado por \$ 818.000; Sala de lo Constitucional rechaza declarar inconstitu-

cional la falta de regulación de los casos específicos en que se podría admitir un aborto.

**18 de marzo:** ampara en herencia a hijo nacido fuera del matrimonio

**4 de marzo:** restablece que no se divulguen los datos personales sin autorización

**10 de febrero:** Sala de lo Constitucional avala responsabilidad patrimonial del ISSS por mala praxis; declara Inadmisibles la demanda de inconstitucionalidad de la Ley de Fideicomisos de Obligaciones Previsionales; declara inadmisibles demanda contra ascenso del ministro de Defensa

### Año 2010

**24 de septiembre:** Declara inconstitucional el Art. 191 del Código Penal vigente sobre la libertad de expresión.

**25 de agosto:** Declara inconstitucional los Art. 2 y 6 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio financiero fiscal 2010, que permite a la presidencia de la República hacer transferencias discrecionales de una institución pública a otra.

**29 de julio:** declara inconstitucional varios artículos del Código Electoral, abriendo la posibilidad a las candidaturas independientes y a las listas abiertas de candidatos a diputados.

\*\* "Democracia constitucional es el término acuñado por autores como Karl Friedrich Krause y Karl Loewenstein, que han difundido este término para referirse a aquellas democracias que se fundan sobre una Constitución con un contenido particular, substancial. Esto y más, tiene su explicación en que la palabra democracia es utilizada por los más opuestos sectores políticos, por lo que se ha creado una confusión en cuanto a su significado, lo que hace necesario un esfuerzo para precisar su sentido y alcance; de allí surge el concepto elaborado por los autores ya citados. La Democracia Constitucional tiene las siguientes características o elementos: Participación política, De-

rechos fundamentales, Pluralismo político, Principio mayoritario, Separación orgánica de funciones, Representación política. "Para que un régimen sea democrático, debe asegurar cuantitativa y cualitativamente la participación en los asuntos públicos del mayor número posible de personas" (Marcel Prelot, La Ciencia Política, 1965).

"Al no haber jamás coincidencia entre el número de miembros de la población y el número de participantes en asuntos del Estado, pues siempre habrá incapaces, menores de edad o indignos, la lógica democrática tiende a otorgar la participación política más amplia posible. En la democracia representativa esta participación política se expresa en el sufragio universal, la posibilidad de ser elegido en cargos públicos y el acceso a los partidos políticos. En la democracia semidirecta se expresa en las instituciones propias de este sistema, como por ejemplo, el referéndum, plebiscito, revocatoria. El sufragio universal supone el otorgamiento de este derecho a toda la población adulta, sin ninguna exclusión colectiva, sino solo exclusiones individuales y que se es-

tablezcan por incapacidades o indignidades manifiestas. La Democracia también implica la existencia de libertades e igualdades. Por ello se hace necesario reconocer, regular y garantizar un conjunto de derechos fundamentales o esenciales e inherentes en la persona humana. Por ejemplo, el derecho a la vida, a la libertad personal, a la seguridad individual, que garantiza a toda persona el no ser detenido sino en las condiciones fijadas por la ley y según las formalidades por ella establecidas. También juegan un papel importante la libertad de opinión, de conciencia, de culto y de enseñanza, la libertad o derecho de propiedad, la libertad de emprender o desarrollar cualquier actividad económica. Se comprenden aquí, también, el conjunto de derechos económicos y sociales; los derechos políticos y las igualdades. "La esencia de la democracia constitucional es que los grupos pluralistas más diversos pueden participar ilimitadamente en el proceso económico y político. Todas las fuerzas sociales de importancia tienen garantizada la libertad de competir en un circuito abierto de valores" (Karl Loewenstein, Teoría de la Constitución, 1970. Tomado de Wikipedia).

# Redes académicas-científicas y cooperación internacional universitaria

Blanca Ruth Orantes  
Directora de Investigaciones UTEC

## Resumen

**E**l mundo ha cambiado. No solo el académico, sino también el contexto, lo cual implica nuevas formas de relacionarse en que se deben unificar esfuerzos colaborativos e integrales. Gracias a la sociedad del conocimiento, que ha permitido a las redes nacer y crecer para bien de las instituciones de educación superior, el individualismo está siendo relegado por nuevas formas de comunicación y vinculación que ofrecen oportunidades de integración a escala nacional, regional e internacional. Las universidades no son ajenas a este fenómeno, y muchas ya hacen esfuerzos por integrarse a las redes académicas en sus distintas modalidades, como una opción para beneficiarse de la cooperación internacional.

## Redes académicas

Una red es un sistema de comunicación, cualesquiera que esta sea. Una red universitaria se refiere a *una agrupación de docentes, estudiantes y funcionarios que representan a las entidades educativas, cuya operación es la de compartir sus actividades, recursos y experiencias para analizar, investigar, diseñar y producir esfuerzos colaborativos bajo temáticas en común acuerdo, buscando el mejoramiento*

*de aspectos de la vida académica, educativa, económica, tecnológicas y cultural* (Soto Arguedas, 2010). Significa comprender que la red académica involucra el trabajo de muchas personas de diferentes instituciones y ciencias para lograr el bien común.

En este mismo orden, Reynaga Obregón y Farfán Flores (2004) sostienen que la red académica puede concebirse como un mecanismo de apoyo, de intercambio de información y una comunidad de comunicación horizontal, cuya base es una red social, un tejido, un carrete complejo en el que se sinergizan, a través de interacciones entre vínculos, dinamismos, intereses, fuerzas, energías y puntos de apoyo y encuentro, con el propósito principal de dialogar, encontrar respuestas, construir conocimientos y unirse en la búsqueda o creación de soluciones respecto a una temática o problema.

Una red académica tiene una importancia trascendental, pues permite a los académicos realizar su trabajo con flexibilidad, sobre todo acceder a la cooperación en el desarrollo académico científico, técnico, social y cultural en una comunidad, equipo, grupo o región. Admite la integración para la solución de problemas y temáticas comunes, extiende beneficios a funcionarios, educadores,

profesores, empresarios, sindicatos; puede constituirse por instituciones, ministerios, centros de investigación, universidades o personas, facilitando el intercambio de datos, información, conocimiento y propicia la reflexión.

Es un medio para crear fuentes de financiamiento y ofrece una herramienta a la comunidad. Tiene como fines intercambiar, construir, apoyar conocimientos, abonar a la solución de problemas, incrementar el número de investigadores, fortalecer posibilidades, y, como objetivos, propiciar el uso prioritario de la infraestructura disponible para la interconexión de las redes existentes en la región e interconectar redes de información, de bibliotecas, de centros de investigación temáticos. Las redes cobran sentido cuando responden a propósitos compartidos. Facilita a sus miembros la concreción de una de las grandes finalidades que tienen que ver con la internacionalización y el fortalecimiento académico e institucional.

Una red plantea ventajas, como fácil acceso e independencia geográfica, diálogo continuo entre las instituciones y la posibilidad de crecimiento permanente a partir de procesos de actualización, posibilidad de intercambio, difusión, etc. La conformación de redes universitarias es un mecanismo de impulso al intercambio académico y el establecimiento de proyectos conjuntos a partir de la generación de espacios de cooperación académica en áreas vitales para el desarrollo educativo, como la investigación, proyectos de formación conjunta de recursos humanos, educación continua y a distancia, intercambio de académicos e investigadores, promoción del conocimiento, información, metodología, ideas y planteamientos innovadores, movilidad de estudiantes y profesores en marcos más amplios de colaboración, la transferencia de información para el reconocimiento académico de títulos, grados y diplomas e innovaciones académicas en otros aspectos relevantes.

La participación en una red se convierte en una fuente de riqueza y estímulo, tanto para las instituciones como para los académicos y estudiantes que participan; potencia el desarrollo de la educación superior al favorecer el espíritu de integración (Pallán, 1998).

Las redes propician la interacción y colaboración, oportunidades que permiten aprovechar las ventajas comparativas en las buenas prácticas y conocimiento de unos y otros. Permite potenciar la responsabilidad en una relación de interacción y mejora continua. Antes de iniciar una red externa, se debe fortalecer la red interna en la institución en donde todas las unidades académicas deberán tener objetivos comunes en el ámbito institucional, así como crear una cultura que integre los intereses de la institución, para que se refleje una unidad hacia fuera.

Las redes deberán ser efectivas y ofrecer resultados. Por supuesto que ello depende de los miembros de la red; por eso, al unirse a una red se debe evaluar la conveniencia o no. Hay que mantener una cautela crítica. En El Salvador existen práctica de redes entre las instituciones de educación superior, principalmente entre universidades. No obstante, son pocas las universidades que se vinculan en proyectos conjuntos de investigación o académicos, mucho menos que constituyan una red productiva en que se realicen proyectos conjuntos o colaborativos. Esto significa que hay que construir una cultura de red a escala nacional que permita a las universidades buscar alianzas estratégicas.

Otro aspecto importante de las redes es el trabajo en equipo bajo un liderazgo académico, que implica a su vez liderazgo en lo administrativo y lo político. Un académico que no es político no es académico. Se requiere saber y hacer política educativa, pues no es esta privativa de otros

sino de quienes ejercen el liderazgo académico. Solo los líderes pueden promover y asumir cambios. Se requiere ser profesionales que identifican y resuelven problemas, crean modelos y tienen la capacidad para dialogar con gente de otras disciplinas e integrarse en equipos de trabajo.

Lo anterior puede ayudar a descubrir que es posible coincidir, que es importante la cooperación y, en la dinámica del proyecto y del equipo, reconocer la posibilidad de la controversia, del conflicto, pero también la de aprender y saber escuchar, negociar y mediar y, sobre todo, practicar la tolerancia en el camino de la consecución de metas.

Las redes temáticas admiten una retroalimentación constructiva entre universidades porque existe la competitividad de individuos e instituciones. Este proceso permite que los individuos que representan a una institución compitan y mejoren sustancialmente sus perfiles a la luz de los nuevos y de los ya existentes. Por ello el recurso humano de la red debe estar formado por personas líderes que tengan poder de decisión en sus organizaciones, reconocidos por sus talentos, formación académica y labor profesional (IESALC, 2010).

La constitución de redes académicas constituye, en la actualidad, una forma de cooperación para la solución de problemas y metas comunes. Las razones del éxito de estas formas de cooperación tienen que ver, entre otras cosas, con el grado en que las partes comparten los fines de la colaboración y en que están dispuestas a proveer los medios que conlleven a su logro, mediante la operación de opciones horizontales de colaboración (Mercado del Collado, 1998).

Para Callado (1998), las redes académicas universitarias contemplan:

Procesos académicos. la participación de los docentes desempeñándose como investigadores, profesores de cursos, directores de tesis, jurados, etc. Todo bajo un modelo asociativo académico que integre estas actividades que no son excluyentes; en contrario, son incluyentes. Aunque muchos académicos han visto tradicionalmente ambas actividades, docencia-investigación, separadas.

Internacionalización. Se deberán priorizar convenios que contemplen becas, proyectos de investigación y docentes, así como publicaciones y actividades en su conjunto.

Visibilidad de las IES por medio de la red: Hay una imagen corporativa a escala nacional regional e internacional a través de actividades y publicaciones.

Formación de docentes doctores. Existe una necesidad urgente de crear y formar una masa crítica de alto nivel, que además son carta de presentación en la participación de proyectos en red, y que son muy privilegiados por los organismos cooperantes.

Construcción de un proyecto internacional. Las IES, como agentes sociales, a través de los proyectos académicos e investigativos, contribuyen en el marco del nuevo contexto de la cooperación internacional al desarrollo de su país.

Impacto administrativo académico al interior de las IES. Muchos de los programas internacionales implican la integración de programas de maestrías y doctorados. Al respecto, existen requisitos en El Salvador y otras regiones de Centroamérica, la no exigencia de los doctorados, por lo que se encuentran con resultados en investigación frágiles, en donde el manejo del método es una de tantas debilidades. No obstante, el trabajo en red puede conducir a la excelencia

académica, integrando las funciones docencia-investigación y proyección social.

Viabilidad de los proyectos en red. Si hay compromiso, confianza y sostenibilidad de los principios asociativos, además de un liderazgo con mística, los resultados serán los mejores indicadores de logro.

### **El nuevo contexto de la cooperación universitaria**

Aún cuando la dimensión internacional siempre ha estado presente en la gestión de la educación superior, los cambios en el mundo de la ciencia y la misma dinámica socioeducativa en cuanto a la globalización, la integración de capital, tecnología e información, se observa una reorientación en el marco de la cooperación internacional que presenta nuevos retos. Estos nuevos retos implican alinearse en el nuevo contexto de la cooperación internacional para las instituciones de educación superior. Esta alineación necesariamente obliga a trabajar en red para apoyarse mutuamente en las funciones principales que tienen las IES. Sebastián (2000) menciona que la cooperación científica y tecnológica engloba un conjunto de actividades que implica asociación y, al mismo tiempo, colaboración en la búsqueda de beneficios mutuos.

Por ejemplo, Sebastián menciona, en el caso de la investigación como un hecho internacional, que las comunidades académica e investigativas deben asumir una mayor conectividad como elemento clave para garantizar la participación internacional de su capital humano, situación que es posible en el marco de redes de cooperación articuladas. Esta articulación contribuye a potenciar las infraestructuras y recursos humanos existentes, además de aliviar la asimétrica distribución de las capacidades para

la investigación-desarrollo innovación (I+D+I) en la mayoría de países donde la geografía de la innovación muestra existencia de unos pocos polos de desarrollo científico y tecnológico junto a extensas áreas de menor desarrollo, especialmente en países y en áreas científico-técnicas donde existen masas críticas insuficientes y debilidades en los grupos de I+D.

La internacionalización, como un objetivo y un proceso, que se expresa en las universidades en dos dimensiones; una interna, que supone un cambio cultural en la institución, contribuyendo a la mejora de la calidad y pertinencia de las funciones universitarias de formación, investigación y extensión; y otra externa, que se relaciona con la proyección internacional de la oferta y capacidades docentes y de investigación de la universidad. Esta visión dual ayuda a comprender la heterogeneidad de motivaciones y de elementos explícitos e implícitos implicados en los procesos de internacionalización y sus interrelaciones, a la vez que facilita la elaboración de estrategias institucionales (Sebastián, 2004), Obteniendo un cambio cultural en la institución.

En este marco, los organismos cooperantes, además de establecer como requisito el trabajo en red, distribuyen las capacidades al determinar como coordinadoras a las universidades más experimentadas, además de apoyar acciones objeto de subvención bajo criterios de eficacia y responsabilidad, siguiendo las directrices de las declaraciones de París y de Accra, entre otros. Los proyectos objeto de subvención deberán reflejar los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión basada en resultados y mutua responsabilidad, además de privilegiar las prioridades horizontales. Lo que se busca con ello es lograr una mayor eficacia de la ayuda

y que se contribuya de manera concreta y en conjunto a mejorar las condiciones sociales y desarrollo del país.

### Reflexiones finales

El trabajo en red ya no es una opción. Las instituciones de educación superior deberán constituirse dentro de estas organizaciones si desean promocionar una cultura académica que reoriente a la comunidad universitaria hacia los nuevos modos de funcionamiento de la cooperación internacional, y que, además, permita demostrar experiencias exitosas de aplicaciones colaborativas se requiere disponer de fondos para financiarlas.

La cooperación internacional tiene como objetivo el desarrollo de la educación superior como medio de contribuir al avance económico y social de los países participantes. Este avance, para el caso de la educación superior como agente de cambio deberá potenciar las capacidades en docencia e investigación, para lo cual se deberán acrecentar los programas de intercambio y movilidad estudiantil, así como formación de doctores para mejorar la función de la investigación y la publicación en revistas internacionales. En países como El Salvador, las redes son necesarias porque existen dificultades económicas y falta de recursos humanos para ejecutar programas de docencia e investigación de alta calidad. Paralelamente, se contribuirá a mejorar la calidad académica y un perfil idóneo en sus graduados.

Las universidades de El Salvador, públicas y privadas, deben retomar este mecanismo de red con el objeto de mejorar las capacidades de investigación y docencia, así como realizar proyectos conjuntos de mayor impacto para los diversos sectores de la sociedad salvadoreña.

### Referencias

- JARAMILLO, Isabel Cristina (2006), Las redes como herramienta para el fortalecimiento de la cooperación internacional: el caso de la red PIHE. EULAC Partnerships for Internationalisation. Corrientes, Argentina.
- Manual de Santiago (2007), Red Iberoamericana de indicadores de Ciencia y Tecnología RICYT. Manual de indicadores de internacionalización de la Ciencia y la Tecnología.
- MERCADO DEL COLLADO, Ricardo (1998), Las redes académicas como herramientas de la cooperación internacional. En Educación global: las redes de colaboración, AMPEI, México.
- PALLAN FIGUEROA, Carlos (1998), Las posibilidades de la educación superior desde la perspectiva de las redes universitarias. Educación global. Asociación Mexicana para la Educación Internacional No. 2, Guadalajara, México.
- RAMIREZ VIDAL, José (2009), Redes académicas de educación e investigación. en México.
- RAMOS TORRES, Débora (2010), Las redes, universidades y la cooperación académica solidaria a través de ENLACES. IESALC, Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe. Septiembre 2010. No. 40. Disponible en <http://iesalc.unesco.org/ve/index.php>
- REYNAGA Obregón, Sonia y Pedro Emiliano Farfán Flores (2004) IV. Modelos de Organización y Articulación Académico-Administrativa. Cuarto Congreso Nacional y Tercera Internacional: Retos y expectativas de la Universidad. Ejes: Desarrollo Universitario-Desarrollo de Actores y Participantes. Sede: Universidad Autónoma de Coahuila. Febrero 25-28, 2004.
- SEBASTIAN, Jesús (2004), Cooperación internacionalización de las universidades. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España. Secretaría de Cooperación Iberoamericana. Editorial Biblos (Argentina).

- SEBASTIAN, Jesús (2000), La cultura de la cooperación en la I+D+I. Revista Espacios. Vol.2.
- SOTO ARANGO, Diana (2010), Redes universitarias en Colombia. Nueva concepción histórica para la universidad. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Revista HISTEDBR On-line, Campinas, número especial. P. 246-265.
- SOTO ARGUEDAS, Ing. Julio (2010), La influencia de las redes académicas en el quehacer universitario a quienes gestionan la calidad educativa. Proyecto de Desarrollo de Capacidades de Redes Académicas, DECARA II, perteneciente a la Red: Grupo Universitario para la Calidad en América Latina - GUCAL, Alemania-Costa Rica.

Tres décadas de formar profesionales con calidad.



XXX años de incansable trabajo en la educación  
son sólo el reflejo de todo un país  
determinado a superarse.

Por eso, hoy más que nunca, estamos comprometidos  
a seguir adelante dando lo mejor de nosotros  
a través de una educación con calidad e innovación.



**Universidad Tecnológica**  
Nuestro Compromiso es la Innovación



# INSTITUTO AMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (COLLEGE)



**SUMMER 2011**

## Te ofrece:

- Técnico en Artes Liberales (Associate Degree in Liberal Arts) y
- Técnico en Administración de Negocios (Associate Degree in Entrepreneurship)

Con el técnico en Artes Liberales, tú podrás optar por graduarte en el extranjero en cualquiera de estas carreras

- Administración de Empresas - Business Administration
- Comunicaciones - Communications
- Diseño de Modas - Fashion Design
- Hotelería y Turismo - Hotel/Restaurant MGMT/TOURISM
- Negocios Internacionales - International Business
- Mercadeo - Marketing/Advertising

El college te da importantes ventajas:

- Enseñanza completamente en inglés
- Docentes extranjeros
- Excelentes relaciones con universidades extranjeras
- Tiene equivalencias reconocidas en universidades extranjeras y nacionales

También te ofrecemos Cursos de Preparación para: TOEFL, SAT y PRE-PAES

**Inicio de clases:  
6 de Junio de 2011**

## MÁS INFORMACIÓN

Tel. 2535- 7888 • [www.iaescollege.edu.sv](http://www.iaescollege.edu.sv)

Visítanos en: Calle Loma Linda, No 258, Col. San Benito, San Salvador



Universidad Tecnológica de El Salvador  
Calle Arce No. 1020, San Salvador • [www.utec.edu.sv](http://www.utec.edu.sv)