

## La norma de la ilegitimidad: hacia una teoría general del desarrollo político latinoamericano \*

IRVING LOUIS HOROWITZ

### RESUMEN

El mejor procedimiento para conceptualizar los problemas del cambio estructural en América Latina es contrastar los estilos de los sistemas de legitimación de Estados Unidos y América Latina. La legitimación puede tener lugar a través de un proceso popular o a través de un proceso de élite: en América Latina la legitimación se realiza básicamente a través del proceso de élite. Pero dado que dicha legitimación es conferida por una fuerza no legal (los militares), la inestabilidad estructural se funda en los cimientos mismos de la vida política y se refuerza por el sistema internacional de bloques de poder.

La legitimidad es un concepto político vinculado a normas jurídicas. Puesto que los militares no están sujetos a las normas básicas de la cultura civil, las normas que ellos institucionalizan son ilegítimas en relación a dicha cultura. Esto se demuestra por la resistencia militar frente a la administración civil como tal, y no por el antagonismo frente a cualquier tipo específico de norma política, o a una corriente ideológica particular. El golpe es un mecanismo distributivo que sirve para redistribuir periódicamente el poder en ausencia de agencias legitimadoras comúnmente aceptadas dentro de la vida civil. Tanto la élite tradicional como la élite comercial tienen *status*, pero sin el poder correspondiente, en tanto que las élites militares tienden a mostrar poder, pero sin el *status* correspondiente. En tales condiciones, la ilegitimidad se convierte en la norma dominante del intercambio social.

\* Este trabajo es uno de los dos estudios que intentan formular una teoría general de la participación política en América Latina. El otro estudio se titula "Political Legitimacy and the Norm of Conflict: The Institutionalization of crisis in Latin America". Fue preparado para el LXII Annual Meeting of the American Political Science Association, mesa sobre Los conceptos Básicos en el Análisis de la Violencia Política. Chicago Illinois, Pick-Congress Hotel, septiembre 5-9, 1967.

La norma de la ilegitimidad sólo puede durar bajo ciertas condiciones internas: 1) La existencia de un poderoso ejército. 2) Un efecto equilibrador entre las élites contendientes, en el que el sector civil, más que producir un efecto de concentración de poder, produce el efecto de veto. 3) Un sistema político cuya legitimidad deriva de ese equilibrio de élites y no de los sectores populares. 4) La capacidad organizativa del sector militar para actuar como directorio político y como mecanismo redistributivo.

También es necesario un conjunto especial de condiciones externas para que la norma de la ilegitimidad sea operacional. 1) La existencia de un poder imperial dispuesto tanto a tolerar como a endosar la toma del poder por los militares. 2) La habilidad de los centros metropolitanos para conectar esta norma de ilegitimidad a una mayor racionalidad de la concentración del poder a nivel internacional. 3) La transformación completa del caudillismo en determinismo político.

Dado que casi todas estas condiciones existen en las naciones latinoamericanas, la norma de la ilegitimidad se ve sancionada a todos los niveles de la sociedad y en todos los sectores de la vida política. Intentar romper este ciclo de la ilegitimidad significa buscar una base en la legitimidad que descansa en la fuerza nacional-popular. Esto podría demostrarse simplemente por la profesionalización (más que politización) de las fuerzas armadas en el continente. En síntesis, así como el subdesarrollo es originado por el sobredesarrollo, de igual manera, la norma de la ilegitimidad es originada por la mayor legitimidad del centro metropolitano.

Contrariamente a lo que sostienen la mitología académica y el folklore sociológico, en el campo de los estudios latinoamericanos el problema no reside tanto en la información inadecuada, sino más bien en los conflictos entre las teorías, rigurosamente circunscritas y limitadas, que funcionan bien en unidades nacionales, y un conjunto de datos acerca de las sociedades latinoamericanas que tienen poca significación correlacional a nivel especialmente débil en América Latina se debe a diversas razones. La primera de ellas es que casi todo tipo de teoría acerca de una nación en desarrollo produce resultados contradictorios cuando se aplica a diferentes naciones del continente.

Los problemas para elaborar una teoría adecuada no se limitan a la cuestión práctica. Existe también la mayor confusión en torno al concepto de la legitimidad. De igual manera que lo hizo en muchos otros campos, Weber puso de cabeza a Marx. Para Marx, el Estado representa un monopolio de poder ilegítimo porque la política es solamente la maquinaria organizada de una clase para oprimir a las otras. Para Weber, por el contrario, el Estado se organiza fundamentalmente como

una agencia de servicio, no como detentador de poder. El Estado es, por tanto, un cuerpo administrativo que tiene un monopolio para hacer uso legítimo de la fuerza a fin de imponer el orden en la sociedad.<sup>1</sup> En consecuencia, es evidente que mientras para Marx la esencia del poder del Estado es el poder, para Weber la esencia del Estado es la autoridad.

Sin pretender resolver por decreto ese dualismo tan difundido en la literatura sociológica, para los propósitos de este estudio considero posible que unas sociedades operen en los términos señalados por Weber y otras en los términos de la concepción marxista. Más concretamente, pueden considerarse legítimas aquellas sociedades que por largos periodos ponen en vigor normas sancionadas por la ley y las hacen efectivas a través de la participación de las masas; en tanto que aquellas sociedades que ostensible y demostrablemente descansan en estructuras y relaciones de poder inaceptables o apenas toleradas pueden considerarse ilegítimas. Se puede afirmar que naciones tan diferentes como la Gran Bretaña y la Unión Soviética ejemplifican formas de autoridad legítima, mientras que la mayor parte de las naciones de América Latina ejemplifican formas de ilegitimidad.

Es importante hacer la distinción entre ilegitimidad y violencia. Las sociedades latinoamericanas que operan en términos de la norma de la ilegitimidad, así como muchas veces se inclinan a las grandes explosiones de violencia de masas, otras veces despliegan una institucionalización de la ilegitimidad que drásticamente reduce la cantidad (y por cierto la calidad) de la violencia que se manifiesta en ellas. La ilegitimidad puede funcionar como los medios de Pareto para que circulen las élites en ausencia de leyes sancionadas en la cumbre o reconocidas como lineamientos válidos en la base de la sociedad. La definición que aquí se utiliza es que la legitimidad es la concepción del Estado como una agencia de servicio más que como un mecanismo opresivo, y que esta concepción está fundada en una adhesión común o bien a la legalidad o bien a la movilización de las masas. La norma de la ilegalidad, por el contrario, es la concepción de que el Estado es, ante todo, una agencia de poder, que está fincada en una confianza común en los medios ilegales para hacer rotar a los detentadores del poder o las normas a través de las cuales se ejerce el poder.

## I. LA DINÁMICA INTERNA DE LA ILEGITIMIDAD

Consideremos la relación entre la clase media y el militarismo. Durante los años cincuenta, la más popular de las teorías sostenida tanto por los intelectuales y políticos era la de que en la medida en que

aumenta el tamaño de la clase media, hay una reducción en la inge-  
rencia militar en la vida política y social. La política de Estados Unidos  
entre 1957 y 1962 en gran parte se basaba en la premisa de la teoría  
de la salvación de América Latina por la clase media.

Por lo que se refiere a Uruguay y Costa Rica, los datos muestran que  
paralelamente al crecimiento de la clase media, se ha reducido el tamaño  
del aparato militar. Sin embargo, aun esto es dudoso dada la elección de  
un importante militar como presidente de Uruguay y la creciente parti-  
cipación de Costa Rica en los planes regionales de defensa de Centro-  
américa. Pero volviendo a países como Argentina y Brasil que también  
tienen una clase media numerosa y creciente —la clase media argentina  
es la clase media más grande de América Latina— encontramos la situa-  
ción inversa. En lugar de mostrar un desarrollo del militarismo en razón  
inversa al crecimiento de la clase media, existe un paralelo crecimiento  
del militarismo y de la clase media. Lo mismo acontece en Brasil, y la  
promoción constante de programas de “acción cívica”, con sus llamados  
directos a una cooperación entre la clase media y los militares, sólo  
sirve para estimular los resultados señalados. De hecho, una coalición  
entre la burguesía urbana de Río de Janeiro y São Paulo y los militares  
sirvió para derrocar al régimen de João Goulart en 1964. Los estratos  
medios, lejos de debilitar el dominio militar, tuvieron el efecto contrario.  
La situación en Perú y Argentina, aunque con sus idiosincrasias nacio-  
nales, es análoga a ese respecto también; la interacción militar con las  
clases medias proporciona estabilidad con legitimidad. Obviamente, teo-  
rizar a *prima facie* no es el camino adecuado para la comprensión  
de la estructura social de América Latina. Desgraciadamente, cuando el  
mito de la salvación por la clase media se vino abajo, fue reemplazado  
por otro mito aun más insostenible: el mito de la salvación militar.

Difícilmente desaparecen los viejos mitos acerca del militarismo. Existe  
una corriente de pensamiento que atribuye al aparato militar una orien-  
tación única favorable al desarrollo. Se dice que si la generación actual  
quiere alcanzar una alta tasa de desarrollo, la ciencia social debe dejar  
de tratar a los militares como parias. Se sostiene que dado que el aparato  
militar tiene una eficiencia organizativa única, el grado de su movili-  
zación, el grado en que dispone de un trabajo constante para fines  
sociales, y el grado en que es una fuerza y un símbolo nacional, no sólo  
constituyen una fuerza para el desarrollo, sino que se puede convertir  
en la única fuerza para el desarrollo.<sup>2</sup> Una sola mirada a los datos  
empíricos nos aparta de semejante perspectiva acerca del papel de los  
militares: nada prueba que los militares sean especialmente efectivos  
para promover un patrón de desarrollo, al menos por lo que se refiere  
a América Latina.<sup>3</sup>

Los militares simplemente no han podido actuar como grupo autónomo y unificado. A veces actúan como agentes de otras clases sociales o de poderosos sectores del gobierno. Quienes conciben a los militares como los dirigentes de la acción civil, ignoran una de las dificultades más graves de todas: el exorbitante factor costo de su mantenimiento. El *Establishment* militar es costoso y dilapidador. Cuando un país como Chile compra veinte *jets* supersónicos, la parte del presupuesto federal que se había planeado para la reforma agraria o para la modernización militar se ve seriamente afectada. La *ideología* del desarrollo de los militares, cuando existe, es minada por su *organización* feudal. El llamado fenómeno de modernización militar no deriva tanto de una apreciación sensata del complejo sistema de estratificación social como de la búsqueda incansable de la clave para la estabilidad hemisférica.

No sólo los aspectos contradictorios del desarrollo latinoamericano hacen que una teoría general sea un objetivo difícil de alcanzar, sino también los grados de variación que se encuentran en la estructura social del hemisferio. Recientemente, por ejemplo, un escritor ha distinguido varios tipos diferentes de organizaciones de la clase trabajadora que pueden encontrarse y correlacionarse entre diferentes naciones. Estas son: 1) países con pequeña concentración urbana o industrial, y con una pequeña clase media; 2) países con situaciones de masas aisladas, sin grandes concentraciones urbanas y con una pequeña clase media; 3) países con situaciones de masas aisladas, sin grandes concentraciones urbanas y con amplias clases medias en sus sectores urbanos; 4) países con pequeña concentración urbana e industrial, pero con grandes clases medias; 5) países con amplias concentraciones urbano-industriales y con amplias clases medias en sus sectores urbanos; 6) países con situaciones de masas aisladas, pero con amplias concentraciones urbano-industriales y amplias clases medias.<sup>4</sup> Formalmente hablando, tales compilaciones son de utilidad y pueden transformarse en elementos para una apreciación operacional. Pero listar estas diferencias no es una teoría de América Latina, así como hacer notar la existencia de diferentes regiones en Estados Unidos no constituye una teoría del desarrollo estadounidense. Tampoco nos harán avanzar mucho los intentos simplificados de análisis correlacional, ya que, por ejemplo, la clase obrera boliviana muestra una influencia política superior al de su nivel de existencia, y la fuerza organizativa de la clase obrera chilena muestra una clara superioridad en relación con la de los trabajadores argentinos que, a su vez, cuentan con un estilo de vida superior.

Durante mucho tiempo, entre 1945 y 1965, el sistema de describir nación por nación ha servido para superar las tradicionales obstrucciones encontradas en la construcción de las inteligentes construcciones teóricas

de los pensadores e historiadores. Pero esa compensación se ha convertido en una sobrecompensación: la idealización de la nación como única unidad de análisis. Las limitaciones para construir un modelo nacional de análisis no se han tenido en cuenta. Las necesidades para construir una teoría útil para el complejo continental, no han sido exploradas. Aunque Rodolfo Stavenhagen ha iniciado un importante esfuerzo para superar la dependencia en modelos lineares, los restos de las absurdas, pero ampliamente difundidas nociones acerca de América Latina, aún persisten.<sup>5</sup> Actualmente es imperativo hacer formulaciones a través de generalizaciones que nos ayuden a comprender el nivel en que existe América Latina como unidad.

Como punto de partida consideraremos algunos supuestos acerca de la naturaleza de América Latina que pueden parecer exorbitantes a primera vista. Sobre todo, debemos adoptar una actitud crítica frente a la doctrina que supone que las demandas de sobrevivencia requieren el mantenimiento estable de un orden democrático, libertario o parlamentario. Lo más probable es que lo contrario sea el caso más aproximado. Para que “sobreviva” un sistema político en América Latina, debe cambiar incesantemente su política y generar la inestabilidad como patrón de sobrevivencia. Esto no significa que la inestabilidad deba atribuirse a un plan deliberado. Más bien, el complejo político-militar puede responder a fuentes latentes de inestabilidad tales como la explosión demográfica, las malas cosechas, el caos del transporte y de las comunicaciones, etcétera, cuyo propósito puede ser manipular esas deformaciones estructurales a fin de mantener la ilegitimidad política.

El mantenimiento de la ilegitimidad política está enraizado en la historia colonial de América Latina. Bajo la organización jurídica y política de España, el rey tenía una posición por encima de la ley. Pero esta fórmula implicaba más bien una aceptación que una imposición en relación a las masas. La forma jurídica básica de la corona por encima de la ley tenía su fórmula política en la idea de la aceptación más que en la de la violencia. El carácter no violento de la ilegitimidad hace posible su continuidad hasta hoy en día. Como recientemente lo ha hecho notar Frank Jay Moreno, “el mandato del rey de España era autoritario en el sentido en que no estaba regulado por preceptos y normas legales. En la concepción jurídica española, el rey actuaba dentro del sistema de derecho, pero no estaba sujeto, en la práctica, a la ley. El término derecho se refiere al sistema de la ley en general, incluyendo sus aspectos filosóficos e idealistas. La palabra ley se aplica a la legislación en vigor. Aunque pueda parecer redundante, el monarca español estaba en posesión de una ‘autoridad’ autoritaria”.<sup>6</sup> Este *status* translegal de los gobernantes, combinado con leyes increíblemente detalladas que

conectaban a los gobernados con el Estado, constituye la condición de fondo.

Comencemos entonces con lo que puede designarse la norma de la ilegitimidad, o la norma del conflicto, y consideremos las normas basadas en un aparato de consenso como inoperantes en gran medida. Este tipo de aproximación proporciona algo que es válido y útil para el estudio de la sociedad latinoamericana: la comprensión de la ilegitimidad como estilo de “hacer negocios” Este enfoque nos permite proponer un conjunto de preguntas enteramente diferentes de las que generalmente se plantean en los enfoques nacionales de América Latina: ¿Cómo ha engendrado el área una “institucionalización de la crisis” como patrón normativo de la política?

El componente metodológico de este dilema es que contamos con importantes tratados de cada nación *en América Latina*, pero complementariamente, las doctrinas *acerca de América Latina* no son apropiadas. La sociología de la estratificación internacional es aproximadamente el equivalente al estudio formal de la estratificación social de hace un cuarto de siglo. Las unidades de medida son diferentes, pero los problemas difícilmente son análogos. El trabajo de los años treinta convenció a muchos de que las burdas medidas de clases sociales requerían refinamientos. Esto hizo que una serie de doctrinas tratara cada subclase como una entidad única, distinta cualitativamente de otras subclases. Actualmente, en el estudio de América Latina, y como reacción en contra de los enfoques totalizadores de los “grandes pensadores” de la tradición clásica, la nación e incluso partes de ella se han definido como entidades únicas cualitativamente distintas a las otras naciones del hemisferio. México, Brasil y Argentina han producido sus teóricos “excepcionalistas” en buen número. Cuando algunos investigadores han planteado la necesidad de una teoría unificada del hemisferio, los “excepcionalistas” han elaborado una sofisticada literatura cualitativamente superior a la que existía previamente. Sin embargo, a pesar de los resultados obtenidos, se puede descubrir cierto paralelismo con las doctrinas de estratificación social de años anteriores. Si bien existen cuidadosos estudios disponibles de cada nación en América Latina —el de González Casanova<sup>7</sup> de México, los de Germani<sup>8</sup> de Argentina, los de Furtado<sup>9</sup> de Brasil, los de Fals-Borda<sup>10</sup> acerca de Colombia, para nombrar sólo algunos— no existe ningún estudio importante de América Latina en conjunto que pueda servir como teoría que explique el continente. Ahora se puede adoptar la posición de que las descripciones de nación por nación tienen un efecto fragmentador en las generalizaciones teóricas de dimensión hemisférica, y de ahí el resultado de la aceptación general de modelos estáticos de la estructura social latinoamericana.

Aceptar la idea de la nación como lo fundamental no es menos insatisfactorio que aceptar la idea de que solamente las clases definen todos los aspectos de la estratificación. Para empezar, es difícil probar que la idea de nacionalidad sea más poderosa que la de la religión, que la cuestión étnica, que el urbanismo, el industrialismo o cualquier otro principio organizador de la vida social. En realidad, en muchas naciones, la idea de la nacionalidad sólo es una característica de las clases medias urbanas. Pero por encima de las objeciones formalistas que puedan surgir de un contexto pluralista, se encuentra la objeción empírica a los enfoques nacionales que negarían la realidad de América Latina.<sup>11</sup> Existen elementos comunes: en la historia social, en la composición de las clases, en la organización política, en el lenguaje, y sobre todo, en la posición común de subordinación de las naciones de América Latina respecto a los Estados Unidos.

Al abordar América Latina como entidad real, ya no estamos confinados a los conceptos relativos a la nación. Es la línea, o tal vez la cadena, entre Estados Unidos centro y las periferias latinoamericanas, lo que conforma el eslabón para la comprensión de lo que constituye América Latina. Las relaciones entre casi cada una de las naciones de América Latina y los Estados Unidos son más directas (a los niveles tecnológico, político y militar) que las relaciones entre cada dos naciones dentro de América Latina. Esto es particularmente claro en la esfera militar, donde los Estados Unidos constituyen el elemento organizador que funde los diversos pactos hemisféricos de defensa y que desvergonzadamente proporcionan el cemento ideológico de esas operaciones.<sup>12</sup> Esto no significa negar la importancia de los acuerdos militares entre las naciones latinoamericanas, sino solamente pone de relieve que esas relaciones son más bien derivadas que originales, más bien de segunda, que de primera importancia.<sup>13</sup> Por eso, al explicar la ausencia de legitimidad tanto en el aspecto político como en el militar, nos vemos obligados a introducir el factor externo: el papel del imperialismo.

Las élites latinoamericanas no son impotentes, ni están unificadas, ni legitimadas por una ideología pluralista, ni tampoco formadas a través de demandas sociales de las masas. Por tanto, muchas veces, esas élites carecen de conocimientos de administración pública o de preparación cívica, por un lado, y de la confianza en el apoyo popular por el otro. Estos Estados, a menudo, adquieren poder por métodos no estructurados. Crean contraélites con similares carencias de niveles técnicos de competencia y semejante desprecio hacia las clases populares. De lo que se trata es de sistemas neofalangistas. No existe en América Latina ninguna élite que se legitime simplemente por la sucesión legal de su poder. Existen, más bien, columnas de clases de poderes particulares, constituyendo cada

una un pilar de apoyo de un débil gobierno público, y cada una limitando el potencial de poder total de las otras clases o sectores. El falangismo es, básicamente, un sistema en el que múltiples élites se neutralizan mutuamente a fin de apoyar una estructura gubernamental pública. Pero también cada una tiene el poder para prevenir que cualquier otra clase o grupo gobierne por largo tiempo. De lo que carece cada una de ellas es del poder para mantener, establecer y legitimar ese gobierno por un largo periodo. En este sentido, el falangismo promueve el estilo personalista, el sistema del caudillo. Pero dado que el falangismo es un modelo para mantener balances delicados entre grupos de igual peso a través de un hombre fuerte central, cualquier desplazamiento de peso crea una crisis en todo el sistema. Ésta es la razón por la cual el continente ha sido dirigido más por los zorros maquiavélicos que por los leones platónicos.

La revolución, o el golpe de Estado, muchas veces es recibido con síntomas de desahogo por parte de los sectores sociales participantes, independientemente de la coloración política del régimen o de la clase involucrada en el golpe. La constancia de tales revoluciones continúa siendo un medio para aliviar las tensiones de grupos que tiran con igual fuerza en distintas direcciones y al mismo tiempo. El golpe es un mecanismo *político* distributivo sin ser un mecanismo perturbador. Es un medio para cambiar la política establecida. Por eso nunca un gobierno, es capaz, de legitimarse completamente sólo por procedimientos electorales, produciéndose, en consecuencia, lo que yo llamo la "norma de la ilegitimidad". Los largos periodos de gobierno tranquilo, sean constitucionales o logrados a toda costa, se traducen en un alto precio que deben pagar numerosos grupos de élites cuyas bases continúan inseguras o que nunca fueron seguras. Estos grupos deben actuar rápido y con decisión, ya que los candidatos que llegan al poder por un periodo prescrito legalmente son una amenaza. Si la presidencia se legitimara por procedimientos electorales, muchos de los pilares tradicionales de la sociedad sufrirían un colapso. Precisamente para prevenir su propio colapso, muchos grupos de élites de América Latina instituye una norma de ilegitimidad. Esta situación ha sido percibida por Charles Anderson cuando ha subrayado que "con la posible excepción de Perón, la intervención política por parte de los militares en América Latina no parece haber tenido el efecto de revisar el sistema de poder de la sociedad. Bajo los gobiernos militares en América Latina, los detentadores de importantes medios de poder han sido, más bien, asegurados de que su posición en la sociedad no peligrará y se les ha permitido cierta participación en el proceso político".<sup>14</sup>

¿Por qué los grupos de élites de América Latina son incapaces de desarrollar modelos de legitimación, y por qué las clases obreras son incapaces de desarrollar modelos revolucionarios? En parte esto es debido a que el control de sus asuntos a menudo no está en sus manos. Por ejemplo, aunque la clase obrera de Brasil pueda estar bien organizada en sindicatos, y aunque constituya una “aristocracia obrera”, el hecho es que los mismos sindicatos muchas veces son dependientes de los caprichos de la organización política del aparato del Estado. Esto fue particularmente cierto de la época de Vargas a la de Goulart. El aparato del Estado, por su parte, depende para su apoyo de los cafetaleros y de las ganancias que ellos llevan de Paraná. A su vez, los cafetaleros del sur dependen del sistema monetario internacional que regula el precio del café y que incluso regula la oferta y la demanda del mismo. En otras palabras, las élites carecen de una base de dirección para imponer las exigencias de sus miembros y no son libres para acordar, para negociar una política pública. Estas élites tienen un *status* sin el correspondiente poder. Tienen el suficiente *status* para contrarrestar la presión de otros grupos, pero no tienen el suficiente poder para gobernar. Solamente los militares pueden actuar libremente para establecer nuevos equilibrios que relajen la tensión producida por el tironeo en todas las direcciones. Esto puede hacerse permitiendo que nuevos agrupamientos de élites se incorporen al proceso político, pero este papel mediador sólo sirve para hacer del ejército la espina dorsal de la ilegitimidad. Los militares están demasiado ligados a los mismos intereses extranjeros y demasiado comprometidos en las actividades comerciales, para hacer algo más que suscribir la norma de la ilegitimidad en todo el continente.

La etapa más refinada de la dinámica interna de la ilegitimidad ocurre cuando estructuras militares son desplazadas por otras porciones de la élite militar. Esto sirve para hacer circular las élites sin correr siquiera el menor riesgo de que la nación se vea gobernada por civiles. Este tipo de dominio militar se manifiesta claramente en el hecho de que poco después de que el Congreso de Ecuador fuera disuelto por la Junta Militar, ésta permitió que fuera electo un nuevo Congreso, el 16 de octubre de 1966, para que redactara una nueva constitución. De manera más realista, los tres integrantes de la Junta Militar fueron derrocados por un grupo de la fuerza aérea, que a su vez, avaló una administración del Partido Conservador y nombró a Otto Arosemena presidente interino.<sup>15</sup> Éste es un indicador de la medida en que está difundida la norma de la ilegitimidad en la política latinoamericana —forma de política de la cual los militares son en gran medida responsables, y que, sin embargo, es una forma de gobierno que obviamente no favorece la movilización política de masas de largo alcance. Ésta es una razón,

entre otras, por la cual los partidos civiles continúan en la infraestructura política formal.

Ahora bien ¿el constructor nacional y el revolucionario están relacionados entre sí? ¿De qué manera encajan dichas interconexiones en cualquiera de los datos conocidos acerca de América Latina?

Para establecer esa conexión tenemos que apreciar el papel desempeñado por el *samurai* de América Latina —el improvisado caudillo del siglo xix, convertido en oficial profesional del siglo xx en una situación que exigía nacionalismo, pero que desaprobaba el populismo.

Puesto que las fuerzas armadas de América Latina son ejércitos de intereses, el análisis del fenómeno militar no puede basarse en un tipo estructural de las fuerzas armadas, como el ejército federal patrocinado por el Estado nacional, sino que debe tener en consideración aquellos grupos militares que representan los intereses de otra élite (u otra posible élite): los ejércitos regionales y las gendarmerías patrocinadas por las unidades locales subgubernamentales; los ejércitos feudales y privados patrocinados por las clases, razas o grupos étnicos. Esta clasificación no sólo ilustra la división dentro de los militares, sino, también, la forma en que la norma de la ilegitimidad encuentra representación organizativa y expresión ideológica dentro del sector militar no en menor medida que en el sector político.

El militarismo no es simplemente una actividad profesional en América Latina. Dado su carácter de control interno penetra en los estilos de vida de la sociedad latinoamericana de manera diferente a lo que acontece en otras regiones del mundo. La ética militar tiene mayor amplitud y es más potente de lo que revelan el tamaño numérico de las fuerzas armadas y de su personal general. Es precisamente debido a que los militares apoyan la militarización de la administración civil, que se refuerza la ilegitimidad y se convierte en la fuente principal del nacionalismo de derecha. Dado su control por parte de poderes internacionales, su nacionalismo es más retórico que real.

Podría objetarse que estas consideraciones tienden a considerar al aparato militar como un cuerpo extranjero dentro de las clases sociales. Es un hecho que el aparato militar se encuentra claramente integrado en la mayoría de las sociedades latinoamericanas. Sin embargo, es importante reconocer que los militares no constituyen una clase social, sino que más bien funcionan como prolongaciones de ciertas clases, es decir, están ligados a la aristocracia terrateniente o a las clases medias urbanas. Sólo en raras ocasiones actúan como clase para sí, aunque algunas veces parecen actuar como un grupo en sí. Este papel marginal en la estructura social acentúa la inestabilidad del dominio militar abierto. Los militares se ven obligados a buscar apoyo de uno a otro sector de la

gama de clases; esto crea, entonces, las bases para futuros golpes y para políticas ilícitas.

El papel de satélite desempeñado por el aparato militar es especialmente claro en América Latina, mientras que en el Medio Este se haya camuflado, debido al bien definido, y hace mucho tiempo establecido, conjunto de clases existentes en América Latina. La “alternativa nasserista”, no puede funcionar realmente. El nasserismo depende para su fuerza de un “desclasamiento” mal formado y deformado que predominantemente existe en numerosas partes del Medio Este. El papel de los militares como fuerza para el desarrollo nacional, tal como el monumental resultado alcanzado por Ataturk y las fuerzas de Kemal en Turquía, sencillamente no se puede reproducir en América Latina debido a la refinadamente bien establecida organización clasista en América Latina. Por tanto, si bien los militares no constituyen un “cuerpo extranjero” en América Latina, tampoco son la única fuerza elegida por la historia para determinar el destino de América Latina.

## II. LA DINÁMICA IMPERIAL DE LA ILEGITIMIDAD

Tomemos tres términos como “modernización”, “industrialización” y “desarrollo” utilizados en la literatura de la ciencia social intercambiablemente, de manera tan sobresaliente, que uno se pregunta por qué se necesitan tres palabras. Vistas desde mi perspectiva, sin embargo, estas tres palabras no sólo significan cosas enteramente diferentes, sino que muchas veces se contraponen.<sup>16</sup> En consecuencia, nos enfrentamos a una barrera lingüística para una teoría unificada de América Latina. Los indicadores del continente latino con que contamos, utilizados en conexión con la modernización, cuando se emplean con cierto grado de precisión parecen referirse a cosas que van desde la electrificación, los elementos de confort, la construcción de mercados y carreteras, hasta el desarrollo de formas culturales innovadoras.

Muchos de los indicadores de la modernización —esperanza de vida, alfabetización de las masas, medios de comunicación y transporte modernos— parecen conectarse con el proceso urbano. En realidad, modernización muchas veces se utiliza como sustituto de industrialización. Las medidas utilizadas para definir el desarrollo económico están íntimamente ligadas a la industria-producción nacional *per capita*, consumo de energía, población ocupada en los negocios, el comercio y los servicios industriales. Esta distinción entre modernización e industrialización no es meramente académica. Incluso si nos limitamos a las medidas anteriores, es obvio que el grado de modernización puede diferir radicalmente del grado de industrialización. Argentina es una sociedad tan

“moderna” como Alemania Occidental, en tanto que las sociedades de Brasil y México están mucho más cerca de las tres grandes de Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, de lo que están de las nuevas naciones afroasiáticas. Sin embargo, si utilizamos las medidas de potencia industrial, los niveles de desarrollo demostrarán que son radicalmente diferentes a las escalas de modernización. Al nivel industrial, Argentina y Brasil se asemejan más al Congo y a Haití, que a las tres grandes potencias occidentales.<sup>17</sup> Vistas bajo esta luz, la ideología subyacente en la “revolución de las expectativas crecientes” está fundada en el proceso de modernización, en tanto que la ideología de la “revolución desde abajo” está claramente fundada en el proceso de industrialización. En consecuencia, se puede decir que el desarrollo incluye un doble intercambio la interacción de la modernización y la industrialización formando el núcleo de los problemas tanto de los procesos como de las estrategias para el desarrollo.

La teoría económica ha sido adaptada para clarificar estas diferencias entre modernización e industrialización. Sin embargo, la economía no puede ir más allá de sus propios límites como ciencia; puede *traducir* hábilmente a un lenguaje más preciso los dilemas del desarrollo, pero su posición para *resolver* estos dilemas no es mejor que el de la frenología, que fue capaz de plantear problemas de enfermedades mentales. Se ha hecho uso del monetarismo, en especial actualmente en Brasil y en Argentina, como un medio para salir del cuello de botella de la sustitución de importaciones y alcanzar un sector económico moderno sin revolución; el estructuralismo se ha utilizado, especialmente en México en los años treinta, en Cuba en los sesenta y actualmente, en menor medida, en Chile, para lograr lo mismo, creando una industria pesada y una minería nacionales más potentes. El eslabón del estructuralismo es a la industrialización, lo que el eslabón del monetarismo es a la modernización.<sup>18</sup>

Cada estrategia de crecimiento económico tiene sus propias tensiones y cada una crea dinámicas políticas. Las soluciones monetaristas crean una tensión colonial interna al agudizar el conflicto entre los sectores desposeídos y los sectores acomodados, entre los amplios sectores urbanos y los amplios sectores rurales. Por tanto, la modernización crea los gérmenes del desequilibrio social al agudizar la tensión entre los sectores. Las soluciones estructuralistas, en un esfuerzo para escapar del control de su economía nacional por parte de economías imperiales extranjeras, enfrentan un diferente conjunto de problemas. Para sentar las bases de una sociedad industrial, son necesarios un número considerable de sacrificios por parte de las clases bajas, de las clases rurales y aun de las clases medias. Pero lo que se sacrifica es precisamente lo que el mone-

tarismo crea: elementos de confort y elevados niveles de vida personal, nada menos que los resultados más visibles de la “modernización”. Así, el estructuralismo también crea una tensión hacia el desequilibrio dentro de las sociedades subdesarrolladas de América Latina.

En resumen, el monetarismo y el estructuralismo, que tienen como denominador común el hecho de iniciarse con grandes expectativas de aliviar las condiciones materiales que crean las revoluciones, parecen terminar como ideologías económicas que inadvertidamente inducen a lo más temido en las revoluciones: una mayor dependencia en el sector económico externo.<sup>10</sup>

Las orientaciones favorables a la modernización y al desarrollo no excluyen las alternativas revolucionarias que incluso pueden incrementarse más que disminuir, paralelas al sentimiento revolucionario. El problema de esta convergencia paradójica es el siguiente: los latinoamericanos toman conciencia de los resultados más modernos de la tecnología, pero sólo raras veces adquieren los medios industriales para producir esos resultados sobre una base autónoma. Los intentos de emular e imitar modelos nacionales específicos desembocan muchas veces en frustraciones y confusiones. La frustración de los objetivos de las masas, que se producen tanto por la toma de conciencia de casos en los que se ha logrado el avance, como en los que no se ha logrado, produce tipos de personas revolucionarias y tipos de situaciones revolucionarias. Los sentimientos revolucionarios no son simplemente consecuencia del subdesarrollo sino, más precisamente, una consecuencia de la polarización entre sectores desarrollados y sectores subdesarrollados. Y estos polos se enfrentan entre sí en América Latina no como una cuestión de clase exclusivamente, sino como una cuestión de estratificación internacional. La gigantesca corporación extranjera, junto con la gigantesca penetración de las fuerzas militares-burocráticas, produce el mismo efecto en la “periferia” que el que produce en el “centro metropolitano”: sirve para absorber la riqueza y para exprimir la fuerza de trabajo extranjeras.

El factor de la ilegitimidad se consolida simplemente por la remoción de las decisiones básicas de estrategia de la órbita latinoamericana, centrándolas en los puntos de concentración imperial. Sin embargo, para que ese control tenga éxito, una parte de las élites que adoptan decisiones en América Latina, sea militar o civil, por origen u ocupación, se ve profundamente comprometida en la dirección satisfactoria de los grupos locales. Así, en lugar de estar ligada al proceso de desarrollo, una parte de las élites se ve ligada a la seguridad de las inversiones extranjeras. Dado que esta dinámica imperial tiene el efecto profundo de colocar a las agencias legitimadoras bajo el control extranjero, las acciones del sistema de Estados nacionales de América Latina tienen una fuerte

tendencia a hacerse represivas. La norma de la ilegitimidad está garantizada, por tanto, por un sistema imperial que concibe la circulación constante de las élites locales como beneficiosa para sus propios intereses.

El poder de que dispone el centro imperial para determinar las formas de las sociedades latinoamericanas quizá pueda ilustrarse mejor a través del caso de Bolivia. Este país muestra muchas de las tendencias presentes en México y en Cuba: una revolución popular auténtica (del MNR en 1952); una poderosa organización sindical y una amplia movilización política; condiciones que claramente constituyen ingredientes necesarios en todo modelo basado en la movilización desde abajo. Sin embargo, la suerte económica de la nación, aunque emancipada de los "colonialistas internos", continuó ligada (de manera más firme que nunca) a los compradores extranjeros de los recursos naturales de Bolivia. El movimiento obrero radical, que tenía el poder para eliminar a la burguesía, se encontró superado en la competencia con la burguesía internacional. Bolivia se convirtió en la nación con mayor subsidio por persona de todo el mundo (incluidas las naciones del cercano oriente). Los Estados Unidos se convirtieron en el aval de lo que se suponía era la estructura política más radical en América del Sur. Pero si los mineros bolivianos experimentaron un mejoramiento en sus salarios en relación con los de la etapa prerrevolucionaria, la estructura política boliviana se volvió aún más dependiente del capital extranjero que en la época prerrevolucionaria. De esta manera, lejos de garantizarse la legítimidad desde abajo, semejante dominio imperial sólo hizo que se volviera al *statu quo* anterior, en el que el sector militar desempeñaba la función tradicional de garantizar la sobrevivencia a través de la ilegitimidad.

Aunque fácilmente se admite que la política de Estados Unidos, tanto al nivel diplomático como al nivel de la defensa, es un factor que contribuye al militarismo de América Latina, tal admisión todavía considera dicha intervención como una respuesta, o como resultado, de las circunstancias locales. Yo plantearía la proposición de que lo que ha tenido lugar de manera creciente es la dirección extranjera de los conflictos internos en América Latina. Esto plantea la posibilidad de un nuevo imperialismo de los Estados Unidos basado más en consideraciones políticas que en consideraciones económicas, y por tanto, tácticamente dedicado a la dirección indirecta de los *stablishments* militares, más que al intervencionismo directo. Con el surgimiento de estrategias generales a grande escala, con la afirmación de que el objetivo básico de la política nacional estadounidense es el de promover y asegurar una estructura de relaciones hemisféricas compatible con los valores de los Estados Unidos, el control local, los regímenes personalistas y los tradicionales

hombres fuertes latinoamericanos, deben estar sujetos de tal manera que tanto el aparato militar local como la administración política nacional se ciñan a la norma de la ilegitimidad como medio para mantener la estabilidad, dados los requerimientos de la *pax americana*.

El nuevo imperialismo se conduce en gran medida a través de una política cuyo instrumento principal es la asistencia militar con un énfasis creciente en la preparación de las fuerzas armadas en operaciones de contrainsurgencia. Como lo ha dicho perfectamente claro el general Porte en sus declaraciones ante el Congreso, los objetivos de seguridad deben tener prioridad sobre los de desarrollo nacional. “Los militares han probado repetidamente ser la fuerza con mayor cohesión de que se dispone para asegurar el orden público y para apoyar a los gobiernos que de manera decidida tratan de mantener la seguridad interna. Las fuerzas armadas latinoamericanas, en acción conjunta con la policía y otras fuerzas de seguridad, han ayudado a controlar los desórdenes y perturbaciones, han contenido o eliminado a los terroristas y a las guerrillas y han disuadido a aquellos elementos que están tentados de recurrir a la violencia para derrocar al gobierno.”<sup>20</sup> Debe subrayarse que el dominio de la ilegitimidad es radicalmente diferente a la utilización de la violencia como una agencia de la movilización política de masas. Porque lo que el centro imperial necesita es una continuación de la ilegitimidad, pero no una continuación de la violación. De aquí que la función tradicional del golpe de Estado haya sido eliminada. El golpe de Estado se ha convertido en un instrumento para prevenir, más que para estimular el rápido e indiscutible cambio social.

La norma de la ilegitimidad es avalada por los programas de asistencia militar que transforma a los dispersos caciques militares periféricos y regionales en grupos altamente coordinados y unificados, comprometidos internacionalmente en contra de la penetración comunista en el hemisferio. Las operaciones militares conjuntas entre las naciones de América Latina y los Estados Unidos, la estandarización del equipo, la formación de estructuras de mando central, el creciente número de conferencias y reuniones tanto al nivel regional como al nivel continental, todo esto sirve para transformar los informes tipo de ilegitimidad en un patrón normativo de ilegitimidad, o por lo menos en una búsqueda de un orden en términos transnacionales, es decir, en términos de los intereses del centro metropolitano.

Sin embargo, tales programas limitan el nivel y la forma de la actividad política de los *stablishments* militares. Éstos se encuentran enfrentados a la alternativa de apoyar la política estadounidense de desarrollo del potencial de contrainsurgencia (y minar cualquier tipo de legitimización que podría derivarse de una participación masiva revolucionaria).

ria), o apoyar a las facciones nacionalistas que hacen peligrar los pactos de asistencia exterior (y negar a la élite militar como elemento político en América Latina). Sin importar las decisiones tomadas ahora, la política militar global de los Estados Unidos tiende a hacer obsoletos los anteriores esfuerzos de una tipología estándar de los estilos y formas militares basados exclusivamente en los asuntos políticos internos.

Existen limitaciones muy poderosas para cualquier patrón autónomo de desarrollo en América Latina. Es un hecho que se trata de viejas naciones con una larga historia. También son mucho más desarrolladas que la mayor parte de los países asiáticos y africanos en términos del tamaño de sus respectivos sectores modernizados. Pero el punto más importante es que América Latina muestra a los otros sectores del tercer mundo la cara de su propio futuro. Esto pone de manifiesto claramente que la liberación del colonialismo es radicalmente diferente a la liberación del imperialismo. En realidad, la terminación positiva de la fase colonial puede, de hecho, estimular la inversión imperial tanto en términos de dinero como en términos de fuerza de trabajo. Furtado ha explicado las características especiales de la inestabilidad política que hizo posible la etapa imperial actual de ilegitimidad. "En América Latina, el desarrollo inducido por la revolución industrial en Europa y en los Estados Unidos fue suficiente para transformar parte de los sistemas económicos heredados de la época colonial, pero no logró crear sistemas autónomos capaces de generar un crecimiento posterior. En lo sucesivo, América Latina permaneció en la 'periferia' de las economías industriales avanzadas en una época en que los mercados de materias primas estaban lejos de ser capaces de generar el dinamismo requerido."<sup>21</sup>

La norma de la ilegitimidad sólo puede surgir dentro de un contexto en el que los requisitos estructurales para la autoridad legítima no existen. La autoridad legítima puede institucionalizarse tanto a través de mecanismos legales como a través de mecanismos de clase. Pero si los mecanismos legales son inadecuados para enfrentarse a las exigencias de la sociedad, y los mecanismos de clase se hallan demasiado subdesarrollados para aparecer en la arena social, y si tanto la maquinaria legal como la potencia de clase del Estado están bloqueadas por factores imperiales, entonces la discusión completa de la naturaleza del proceso de legitimización incluye el examen del imperialismo.<sup>22</sup> Modernización e industrialización expresan la contradicción en términos de desarrollo, de la misma manera que imperialismo y nacionalismo expresan la contradicción en términos geopolíticos. Por esta razón las conexiones en este doble proceso son necesarias para comprender si se puede elaborar una teoría de la legitimización.

Podría preguntarse ¿cuál es la razón de que un imperialismo similar no produzca los mismos resultados en todo el mundo? Si existe un factor imperialista, ¿acaso no debería manifestarse aproximadamente de la misma manera en sus causas y consecuencias en todo el mundo? La respuesta evidente es que los Estados Unidos tienen diferentes compromisos en el mundo; de aquí las consecuencias radicalmente diferentes que se derivan de sus implicaciones. Cuando se habla de la “hiperamplitud de los compromisos de los Estados Unidos”, es difícil pensar que se conciba a África de la misma manera que a América Latina. Aunque se pueda tener un conjunto de “intereses” similares, existe una gran variedad de “obligaciones”. En la segunda mitad del siglo veinte, el problema básico para los Estados Unidos es el de su “seguridad”. Al determinar esta seguridad, el lugar de América Latina es mucho más importante que el de África. En América Latina, el desarrollo inducido por la revolución industrial fue suficiente para transformar parte de su sistema económico heredado de la época colonial, pero no suficiente para crear un sistema autónomo capaz de generar un crecimiento autónomo. A este respecto, y precisamente debido a su profunda *modernización*, América Latina está más ligada a los centros metropolitanos del industrialismo que las naciones de Asia y África. Asia continúa siendo tradicional, pero también más móvil y holgada políticamente. Así, la relación especial de América Latina a América del Norte y viceversa, crea un conjunto especial de resultados.

En el siglo XIX el imperialismo era un fenómeno que tenía mucho menos peso que ahora. Sin embargo, si consideramos la relación del Imperio Británico con el crecimiento de Brasil, o si examinamos la historia de las relaciones coloniales británicas de ultramar en la Argentina en el siglo XIX, veremos que todo, desde la organización de la industria ganadera hasta la organización de los ferrocarriles, está conectado directamente con el factor de ultramar. Ya consideremos el dominio colonial español del siglo XVII, el dominio colonial británico del siglo XIX o el dominio colonial estadounidense del siglo XX, una de las constantes esenciales en América Latina —aunque cambiando de forma— ha sido la presencia de un factor imperial. Y es la interpretación de las clases tradicionales con élites monetarias internacionales altamente refinadas, lo que proporciona la base material para la norma de la ilegitimidad.

Lo que queda claro es que la norma de la ilegitimidad es útil tanto para las necesidades internas del orden político-militar que aporta la dirección visible a las políticas latinoamericanas, como para las necesidades internacionales del orden económico que limita las direcciones con que los elementos indígenas pueden encontrarse. En consecuencia, el nacionalismo desde dentro y el imperialismo desde fuera, lejos de disputarse

la dirección de América Latina, actúan, las más de las veces, como complementarios. La conmovedora fe en las soluciones nacionalistas, como medio para trascender a la dominación imperial, sencillamente ignora el carácter de los nacionalismos que se manifiestan en América Latina. El nacionalismo de derecha, que ha prevalecido en casi todos los países del sur del continente, despierta poco optimismo para abolir el control imperial. En realidad, esos “nacionalistas”, dirigentes de “todo el pueblo”, como Juan Domingo Perón, Getulio Vargas y Rojas Pinilla fueron obligados a abandonar sus planes óptimos en favor de un imperialismo equilibrado del hemisferio sur y para acordar una “asociación” con la riqueza corporativa extranjera. Fueron atrapados en la suprema contradicción de satisfacer las exigencias del arreglo neofalangista de la élite, y por ello tuvieron que financiar sus ambiciones nacionalistas a través de fuentes externas: el capital extranjero considerado tan maligno.

Dado este conjunto de circunstancias, una teoría de América Latina no puede dejar de incorporarse al marco más amplio de la interacción del nacionalismo y del colonialismo. La definición de América Latina es, en sí misma, una consecuencia de esta interacción. Si esta formulación aparece ante el observador demasiado cruda y carente de refinamiento, ¡que así sea! La misma situación objetiva es cruda, y está exenta de refinamiento. La norma de la ilegitimidad es sancionada informalmente desde por el más bajo oficial que vive de sobornos en alguna remota casa modesta en Asunción o São Paulo, hasta por el más alto funcionario que vive del mineral producido en América Latina, alojado en alguna ostentosa residencia de Nueva York o Londres. Romper el ciclo de crisis y colapso, eliminar la norma de la ilegitimidad como código operacional para América Latina significa romper el *impasse* organizativo creado tanto por los burócratas locales como por los negociantes importados.

#### APÉNDICE: ALGUNOS ELEMENTOS CALIFICADORES DE LA NORMA DE LA ILEGITIMIDAD

Como lo indicaba al principio, carecemos de una teoría social general de América Latina. Y aunque sostendría que el tipo de enfoque esbozado en este trabajo, centrado en la interpretación de las élites nacionales y de los inversionistas extranjeros, es el punto central en un sistema de sobrevivencia a través de la ilegitimidad, de ninguna manera explica el comportamiento real de *todas* las naciones latinoamericanas. Si bien puede ser bastante útil para dieciséis de esas naciones, existen por lo menos cuatro casos en donde no se cumple la norma de la ilegitimidad en la forma “típica ideal”. Éstos son Chile, Cuba, México y Uruguay (y tal vez Costa Rica). Pero más que recurrir a un modelo de integra-

ción-movilización<sup>23</sup> que en realidad fuera el primer intento útil para la teoría general, me gustaría explicar por qué, por lo menos en dos casos —los casos de México y Uruguay—, la norma de la ilegitimidad no se cumple actualmente.<sup>24</sup>

El primer hecho que hay que tomar en consideración en relación con Uruguay, es que desde su nacimiento existió un relativamente fuerte dualismo paralelo: un partido político rural que representaba los intereses económicos terratenientes; y un partido urbano que representaba los intereses de la clase media y de la clase obrera organizada. La estabilidad de su sistema político era, por tanto, más bien un resultado de la nitidez en la división del poder, en la estabilidad del equilibrio, que de cualquier tejido perfecto de movilización de masas e integración.<sup>25</sup>

El tejido de clase y las divisiones de élites son, en sí mismos; el segundo hecho en importancia relativo a Uruguay. Uruguay se desarrolló como el Estado amortiguador que separa a los dos gigantes del sur del hemisferio: Brasil y Argentina. De esta manera vio la luz sin las múltiples presiones de grupos de subclases y élites de que están compenetradas casi todas las otras naciones del hemisferio. Uruguay no tiene necesidad de dirigirse a los militares para extender o contraer el poder civil, porque el equilibrio fue logrado por el aparato administrativo al comienzo del periodo de su independencia nacional. Al mismo tiempo, Uruguay está en condiciones de funcionar en términos de autoridad legítima, dado que esa misma pequeña legitimidad nacional, proporciona la seguridad esencial para las grandes naciones colindantes. Cualquiera que sea la naturaleza de las políticas de Brasil y Argentina, a pesar de todo mantienen y comparten el interés de tratar de que Uruguay sea rígido, al menos, por principios semidemocráticos.

Al mismo tiempo, el aspecto de satélite de Uruguay se ve reforzado por el hecho de que, al igual que Dinamarca y Finlandia en Europa, es una nación modernizada y no en desarrollo. Ha sido movida a desarrollar relaciones económicas satélites sin sacrificar su autonomía política. En realidad, Uruguay ha adoptado la característica histórica de algunas de las pequeñas naciones más desarrolladas: desempeña el papel económico voluntario (o por lo menos conocido) de satélite a cambio de una garantía de soberanía política.

Las excepcionales circunstancias en la evolución histórica de Uruguay: la paridad de la partición de las clases y la ausencia de sectores parasitarios, y su intercambio de independencia económica por soberanía política ayudan a explicar por qué esta pequeña "Suiza del hemisferio occidental" puede escapar al duro destino de sus vecinos más poderosos. Sin embargo no sería muy sensato afirmar que Uruguay es una organización política legítima en el sentido tradicional, porque lo que

uno descubre es una particular "dilusión del poder del Estado". El sistema político de Uruguay sirve para distribuir las funciones burocráticas y para juzgar las quejas de las diversas facciones sociales; sin embargo, no cuenta con poderes autónomos para actuar. En consecuencia, esta situación podría considerarse como de semilegitimidad.

En un país como México uno puede preguntarse: ¿Acaso no se cumple la autoridad legítima? ¿Acaso no se tiene una transferencia de poder ordenada? ¿Ha habido algún disturbio revolucionario desde la revolución de 1910? ¿Existe acaso alguna evidencia de un futuro golpe de Estado? Es obvio que si la cuestión de la legitimidad se liga a la solución satisfactoria de las crisis de sucesión, México sería precisamente lo opuesto a Argentina y Perú. Pero ¿acaso semejante criterio de sucesión formal tiene mayor fundamento que el del carisma personal? Diversos tipos de respuestas se pueden formular.

México tuvo una revolución nacional del siglo veinte que, por lo menos, le dio un grado de autonomía del que carecen la mayor parte de los países del hemisferio. Pero México experimenta actualmente una crisis de naturaleza muy profunda. Cuenta con un partido importante que regularmente obtiene entre el 85 y 90 por ciento de los sufragios; y con dos pequeños partidos, uno de izquierda y otro de derecha, que se reparten los votos restantes. La elección de los funcionarios públicos se hace, cada vez en mayor medida, internamente a través de los mecanismos del partido. El mecanismo del PRI se está convirtiendo en un sistema político IBM que equilibra las necesidades, las exigencias y las demandas de los diferentes sectores. El aparato político mexicano ha sido caracterizado con razón como "un complicado sistema de intercambios entre los grupos de intereses y una oligarquía que proporciona una concluyente y, algunas veces, más bien implacable dirección".<sup>26</sup> Los pilares del poder se están haciendo cada vez más desiguales, y la posibilidad de un cambio tumultuoso crece.

La crisis no se ha manifestado en México precisamente debido a que el sector público de la economía se ha hecho tan poderoso, burocrático e ilimitado, que aun para una clase como la clase industrial privada es difícil ejercer cualquier poder autónomo. El presupuesto militar mexicano se ha ampliado considerablemente en los últimos tres años. El surgimiento de insurgencia guerrillera esporádica ha sido dado a conocer ampliamente; y los recientes disturbios estudiantiles en la Universidad de México, han puesto de manifiesto el desarrollo de formas ilegítimas de conducta política. La constante inversión que ha tenido lugar en la industria nacional, más que en la industria extranjera, ha sido una dura carga para las clases trabajadoras nacionales. La alta tasa de crecimiento de la economía de México previene cualquier explosión

de violencia de masas, pero lo que ocurriría si se produjera una reducción en la tasa de crecimiento o un debilitamiento de la economía mexicana como resultado de un boicot concertado por la Asociación Centroamericana de Comercio, es difícil de prever.

En un país como México, el carácter abortivo de la revolución de 1910-1920 empieza a tener sus efectos. Pero debe quedar claro que México continúa siendo uno de los regímenes más *estables* en el hemisferio. Sin embargo, a pesar de cierto origen revolucionario, ello no exime a México de la crisis de legitimidad. Porque aunque México logró su legitimidad a través de una revolución de masas, sólo pudo garantizar su orden político en los años treinta, cuando pudo realizar con éxito un plan de nacionalización del petróleo que se enfrentó a la desaprobación profunda de los Estados Unidos. El problema de México es el de cómo mantener este tejido de legitimidad en un periodo en el que sus recursos económicos son ya suficientemente grandes para competir con los Estados Unidos, al menos sobre bases regionales, pero no suficientemente poderosos para eliminar los intereses de los Estados Unidos en su conjunto. Como puede México manejar la dinámica del imperia-lismo, se convierte en el factor crítico en la evaluación de sus cambios a largo plazo, para que el dominio de la legitimidad se perpetúe mucho más tiempo.

Por lo tanto, como en el caso de Uruguay, México también revela un deterioro peculiar del poder del Estado, o por lo menos su incapacidad para definir su poder en cualquier otro contexto que no sea el del partido dominante. El Estado mexicano no tiene poderes para actuar; el PRI tiene esos poderes. En esta situación, donde el partido más que el aparato político está investido con la legitimidad, la situación puede considerarse como *casi legítima*.

En los dos casos negativos presentados —el de Uruguay y el de México— lo que se descubre no es simplemente la confrontación generalizada entre formas legítimas e ilegítimas de organización política, sino, más bien, algunas sombras que revelan elementos de ambas, pero no las virtudes (o vicios) de ellas.

<sup>1</sup> Compárese y contrástese Karl Marx y Friedrich Engels, *Manifiesto of the Communist Party*. New York: International Publishers, 1932, pp. 31-32; con Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University, University Press, 1949, p. 154.

<sup>2</sup> El mejor ejemplo de este tipo de enfoque se encuentra en la revista del Departamento de Defensa de Estados Unidos *Armed Forces Information and Education*, vol. 111, núm. 14 (enero 15, 1964) "Civic Action: The military Role in Nation Building". Para un ejemplo más reciente, véase Willard F. Barber "The American Concept of Counterinsurgency: Some American Applications". Presentado en la American Associa-

tion for the Advancement of Science, Washington, D. C., diciembre 26, 1966 (mimeografiado).

<sup>3</sup> Yo he tratado de resumir la posición de los militares latinoamericanos en mi estudio "The Military Elites", en *Elites in Latin America*, editado por Seymour Martin Lipset y Aldo Solari. New York: Oxford University Press, 1967, pp. 146-189.

<sup>4</sup> Torcuato di Tella destaca diferencias fundamentales al respecto y proporciona una útil tipología para el examen de las organizaciones de la clase obrera. Véase, *El sistema político argentino y la clase obrera*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1964, ver también su trabajo acerca del "Populism and the Working Class in Latin America", en *Government and Politics in Latin America* (título tentativo). Nueva York: Frederick A. Praeger, 1967.

<sup>5</sup> Rodolfo Stavenhagen, "Seven Erroneous Theses about Latin America", *New University Thought*, vol. 4, núm. 4 (invierno 1966-67), pp. 25-37.

<sup>6</sup> Frank Jay Moreno, "The Spanish Colonial System: A Functional Approach", *The Western Political Quarterly*, vol. xx, núm. 2, primera parte (junio, 1967), pp. 308-320.

<sup>7</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*. México D. F.: Ediciones Era, 1965.

<sup>8</sup> Gino Germani, *Estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Raigal, 1955; y *Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1962.

<sup>9</sup> Celso Furtado, *The Economic Growth of Brazil*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1963; y *Diagnosis of the Brazilian Crisis*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press, 1965.

<sup>10</sup> Orlando Fals-Borda, *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social* (con Herman Guzmán Campos y Eduardo Umana Luña). Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1963 (segunda edición); *La subversión en Colombia: el cambio social en la historia*. Bogotá: Ediciones Tercer Mundo, 1967.

<sup>11</sup> Un intelectual que ha llegado a apreciar la realidad de América Latina y que la utiliza como un principio organizador en su trabajo, es Donald Marquand Dozer, *Latin America: An Interpretive History*. New York: McGraw Hill Book Company, 1962.

<sup>12</sup> Véase en particular la declaración del general Robert W. Porter, Jr., Comandante en Jefe del United States Southern Command (Panamá), ante el House Foreign Affairs Committee sobre el Programa de Asistencia Militar FY 1968. (Abril 25, 1967)

<sup>13</sup> A este respecto véase: Juan Saxe-Fernández, "El consejo de defensa Centroamericano y la Pax Americana", *Cuadernos Americanos*, vol. cii, núm. 3 (mayo-junio 1967), pp. 39-57.

<sup>14</sup> Charles W. Anderson, "Toward a Theory of Latin American Politics", en Occasional Paper núm. 2, en *The Graduate Center for Latin American Studies*, Nashville: Vanderbilt University, febrero, 1964.

<sup>15</sup> Cf. *Political Handbook and Atlas of the World: 1967*, Walter H. Mallory, editor. New York y Evanston: Harper & Row, 1967.

<sup>16</sup> He tratado de expresar la naturaleza de tales diferencias terminológicas en: *Three Worlds of Development: The Theory and Practice of International Stratification*. New York y Londres: Oxford University Press, 1966.

<sup>17</sup> Véase sobre esto Gino Germani, *Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Buenos Aires; Editorial Paidós, 1962.

<sup>18</sup> Véase sobre esto David Felix, "Monetarists, Structuralists and Import-Substituting Industrialization", *Studies in Comparative International Development*, vol. 1, núm. 10 (1965) pp. 137-153.

<sup>19</sup> Esta adecuación de resultados entre monetarismo y estructuralismo se manifiesta penosamente clara, aunque inconscientemente, en el conjunto de trabajos sobre *Inflation and Growth in Latin America*, editados por Werner Baer e Issac Kerstenetzky

(una publicación del Centro de Crecimiento Económico, Yale University). Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1964.

<sup>20</sup> Robert W. Porter, Jr. *op. cit.* Para confirmar que Porter representa la política predominante en los Estados Unidos y no simplemente un punto de vista personal, ver el testimonio de Lincoln Gordon acerca de "Foreing Assistance Act of 1966," *Hearings before the House Committee on Foreign Affairs*, Washington: USGPO, 1966, p. 372; y Richard R. Clark, "U.S. Military Assistance in Latin America", *Army Digest* (septiembre 1966), pp. 18-19.

<sup>21</sup> Celso Furtado, "U.S. Hegemony and the Future of Latin America", *The World Today: The Royal Institute of International Affairs*, vol 22, núm. 9 (septiembre 1966), pp. 375-85.

<sup>22</sup> Cualesquiera que sean las evidentes deficiencias, esta respuesta a la lógica de la situación está bien apreciada por Andrew Gunder Frank en su trabajo sobre *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*. New York y Londres: *Monthly Review Press*, 1967.

<sup>23</sup> Gino Germani, "Social Change and Intergroup Conflicts", *The New Sociology*, editado por Irving Louis Horowitz. New York y Londres: Oxford University Press, 1964, pp. 391-408.

<sup>24</sup> Mis razones para excluir a Cuba y Chile de estas consideraciones son: en el caso de Cuba he tratado de hacer algunas descripciones en otras partes. Ver "The Stalinization of Castro", *New Politics*, vol. iv, núm. 4 (1966). Por lo que respecta a Chile, mi conocimiento es demasiado limitado para hacer siquiera conjeturas.

<sup>25</sup> Sobre esto, consúltese mi estudio "La política urbana en Latinoamérica", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. xxviii, núm. 1 (enero 1967). Podría agregar a este respecto que la discusión sobre Uruguay se omitió en la versión inglesa de este trabajo.

<sup>26</sup> Bo Anderson y James Cockroft, "Cooptation in Mexican Politics", *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 7, núm. 1 (marzo, 1966) pp. 11-28.