

## Presiones internas, inestabilidad política y desarrollo económico en América Latina

JORGE GRACIARENA

### I. RELACIÓN ENTRE SISTEMA POLÍTICO Y DESARROLLO ECONÓMICO: CONTINUIDAD

La relación entre sistema político y desarrollo económico es de una gran importancia y recientemente ha sido objeto de una serie de significativas contribuciones.

Dicha relación puede ser explorada en dos direcciones posibles. La primera focaliza las condiciones por medio de las cuales el sistema político se adapta gradualmente a los cambios que el desarrollo económico introduce en la sociedad. La segunda, en cambio, toma en cuenta las condiciones que impiden tal ajuste recíproco y gradual y que lleva inevitablemente a la ruptura de la continuidad y al conflicto.

El primer punto de vista ha sido desarrollado recientemente en un excelente trabajo del sociólogo uruguayo Aldo Solari.<sup>1</sup> Este autor ha elaborado un sistema de hipótesis derivado principalmente de la experiencia del desarrollo uruguayo, que se puede extender a otras áreas siempre que lo que se trate de explicar sea la manera como un sistema político se ha flexibilizado de manera creciente y ha permitido la emergencia de nuevas élites y la participación en el poder de los nuevos sectores incorporados a la vida política. Si esta transición ha de ser gradual serán necesarias algunas condiciones que por su naturaleza reaccionarán sobre el desarrollo. Solari señala que un ajuste gradual del sistema político implica un retardo en el ritmo de desarrollo debido a que la resistencia de los grupos orientados tradicionalmente, cuando son fuertes, lleva necesariamente a una política de compromiso con ellos. Esto suele ocurrir con mayor frecuencia cuando el nivel de desarrollo es relativamente alto y la política de compromiso se hace posible mediante un estrechamiento de las distancias relativas entre los grupos arcaicos

y modernos. Uruguay posee sin duda una rica experiencia histórica al respecto, pero aún más evidentes y conocidos son los casos de la conexión estrecha de la nobleza y de la burguesía en Inglaterra y el Japón en los momentos iniciales del desarrollo. No cabe duda que la posibilidad de que una política de compromisos de tal naturaleza sea compatible con las exigencias racionales del desarrollo, se hace mucho más alta cuando luego de un sostenido desarrollo (o de una revolución) los grupos potencialmente antagónicos se han vuelto más “homogéneos”, es decir, cuando la nobleza se ha “aburguesado” y la alta burguesía ha adquirido un estilo refinado de vida y un *status* equivalente al de la nobleza. En Inglaterra esto es ahora bien evidente: el sistema político inglés *The Establishment*, está sostenido por ambas, nobleza y burguesía.<sup>2</sup>

En cambio, si el nivel de desarrollo es menor, la distancia que puede separar a los grupos arcaicos y modernos puede ser prácticamente insalvable y, en esas circunstancias, la resolución del antagonismo mediante el conflicto puede ser inevitable.

Este análisis lleva a otro punto que habría que explorar y es el del costo de la política de compromiso en términos de desarrollo. Solari hace notar que un retardo en el ritmo de desarrollo es necesario para lograr la gradualidad en las adaptaciones en el sistema político y, consiguientemente, para arribar a las soluciones de compromiso. Pero, cabe señalar que también lo inverso es cierto, a saber, que la política de compromiso impone un retardo en el desarrollo por el alto costo que supone en relación con los requerimientos del desarrollo, sobre todo, cuando el nivel de desarrollo que se ha logrado es bajo. Esto ocurre así por dos motivos diferentes. Primero, porque la política de compromiso supone de alguna manera redistribución de ingresos, incremento de las posibilidades de consumo de los sectores incluidos en el compromiso, reducción en las posibilidades de acumulación de capital, además de otras formas más patológicas que sin excepción lo acompañan, como son, especulación, corrupción, asignación irracional de recursos, etcétera, y, segundo, porque cuando las posiciones que hay que conciliar son muy divergentes, la solución lograda con el compromiso puede suponer la renuncia a las posibilidades de desarrollo de parte de los sectores modernizantes. Véase el caso de tantos países de América Latina donde la modificación en la estructura de la propiedad de la tierra y de los tipos de explotación agraria son indispensables para dar un paso adelante en la marcha hacia el desarrollo; esta transformación es resistida férreamente por las oligarquías terratenientes que tienen áreas importantes de control sobre el poder

político; una política de compromiso con dichas oligarquías exigirá a los grupos modernos renunciar a la reforma agraria y, consiguientemente, al desarrollo. De todas maneras la solución que se logre sólo podrá ser, en esas condiciones, inestable y transitoria, porque no hace posible una salida racional para la promoción del desarrollo. En este caso —lo que se verá con mayor claridad más adelante— la ideología del compromiso es la negación de la posibilidad del desarrollo. Y esto entraña nuevos problemas políticos, quizás los más graves de todos, que son los derivados de una situación de estancamiento en un medio social caracterizado por un creciente y difundido nivel de aspiraciones expresado socialmente como exigencias de mejores condiciones de vida, expectativas educacionales, demandas de mayor participación social y política, etcétera, que sólo pueden ser satisfechas por medio de un rápido ritmo de desarrollo económico y social.

La estrategia del desarrollo del capitalismo inicial basada en la fórmula “bajos salarios —alta inversión”, que suponía la postergación espontánea o forzada y por largos periodos de las aspiraciones de consumo como un mecanismo básico de la acumulación de capital, ya no es posible. Ahora la llamada “revolución de las aspiraciones” coexiste o se anticipa al desarrollo mismo y crea fuertes tensiones que se orientan y expresan a través del sistema político. Estas tensiones son activadas por las ideologías y los medios de comunicación de masas y cuando lo son más allá de las satisfacciones obtenibles (pues éstas se encuentran estancadas o crecen sólo de una manera muy atenuada y a menor ritmo que el crecimiento de las aspiraciones) se puede hablar —como Daniel Lerner lo hace—<sup>4</sup> no ya sólo de una “revolución de las aspiraciones”, sino también de una “revolución de frustraciones crecientes”

## 2. RELACIÓN ENTRE SISTEMA POLÍTICO Y DESARROLLO ECONÓMICO: DISCONTINUIDAD Y CONFLICTO

Hay por lo tanto una segunda perspectiva para enfocar el problema de la relación entre sistema político y desarrollo económico y es él de los imbalances y desajustes que se manifiestan en la misma. Esta perspectiva parece estar más vinculada con la historia política de América Latina en lo que va de este siglo, la que en algún sentido podría ser esquematizada como una convulsionada lucha por encontrar una salida hacia el desarrollo, dificultada y a menudo impedida por una seire de obstáculos internos y externos inherentes al sistema político. En esta región son sin duda muy

pocos los casos en que el sistema político ha mostrado, por periodos largos, una aptitud apropiada para canalizar y dar solución a las necesidades y tensiones del desarrollo sin afectar al cabo de poco tiempo la dinámica de éste y así también la propia estabilidad del sistema político. La mayoría de los cambios políticos han sido en todo sentido de escasa envergadura y podría decirse sin mucho riesgo que han quedado en rezago respecto de los cambios políticos que comúnmente se señalan como prerequisites del desarrollo económico. Deben ser considerados más bien como casos de adaptación a *posteriori*, como formas de adaptación y recuperación del equilibrio con los cambios económicos.

No todo ha sido siempre así, pues hay casos en que las adaptaciones entre el sistema político y el económico se hicieron no ya mediante transiciones graduales, sino mediante una quiebra brusca y una redefinición de la relación entre ambos sistemas. México, Bolivia y Cuba son buenos ejemplos de transformaciones profundas en los fundamentos económicos y sociales del poder político luego de que este creó fuertes zonas de estrangulamiento que impidieron el progreso económico.

Por lo ya anticipado se puede ver que la relación entre sistema político y desarrollo económico es muy complicada y supone diferentes posibilidades analíticas, sea en la definición de las variables independientes, sea en las variables intermedias que se pueden introducir para conectar las variables principales; también implica variaciones en los niveles y tipos de análisis así como en la perspectiva asumida.

Entre las varias alternativas posibles tomaremos la perspectiva de explorar sumariamente cuáles pueden ser las condiciones que podrían afectar la gradualidad en los ajustes y la persistencia de un sistema político, tratando de definir cuáles pueden ser los puntos estratégicos para prever la posibilidad de una quiebra brusca de las bases de un sistema político teniendo en cuenta las condiciones creadas por el desarrollo económico.

### 3. DIFERENCIAS HISTÓRICAS EN LAS SECUENCIAS CAUSALES ENTRE SISTEMA POLÍTICO ECONÓMICO

Silvert ha indicado cómo se han invertido las secuencias causales entre sociedad y desarrollo en América Latina.

...los tipos de razonamiento normales inherentes a las formas habituales de la causalidad resultan de validez dudosa en América Latina. El criterio común es el de que un cambio económico origina un cambio ocupacional,

que a su vez afecta la jerarquía social y se refleja, por último, en la política. Esta cadena lineal siempre está expuesta a objeciones y, en el caso de Latinoamérica, resulta insostenible. Las élites de orientación europeas resultan evidentemente afectadas, en un sentido inmediato y profundo, por los cambios en la filosofía social que tienen lugar en el país, sea Francia, Inglaterra o Italia, al que deben lealtad intelectual. Una de las formas asumidas por el cambio social en América Latina es la siguiente: cambio de concepción en Europa, transporte a América Latina, y readaptación por los intelectuales locales, traducción de las ideas a términos políticos, cambios en las instituciones políticas y, luego, un intento de imponer en la práctica determinados cursos de acción económica y social. No pretendo afirmar que el cambio cultural no constituye también un resultado de cambios tecnológicos... , o que no se haya roto el círculo incluso al nivel de la guerra. Han intervenido muchos procesos, pero la capacidad para importar una idea y luego utilizar una política tutelar para ponerla en la práctica constituye una antigua tradición en esta área.<sup>5</sup>

Esquematisando la relación sugerida por Silvert resultan las siguientes conexiones causales:

1º *Causalidad primordialmente económica del desarrollo clásico*

Cambios económicos → cambios ocupacionales → clases sociales → ideologías → poder

En resumen, la conexión causal entre los dos subsistemas sería:

desarrollo económico → sistema político

2º *Causalidad primordialmente ideológica y política del desarrollo latinoamericano*

Ideolog. → intelect. y políticos → acción política → poder → desarrollo

En resumen, aquí la conexión causal entre los subsistemas sería:

Ideologías y sistema político → desarrollo económico

En el primer caso, el centro dinámico del desarrollo se encuentra en la economía; en el segundo, en el sistema político (ideologías, gobiernos, partidos y grupos políticos). Esto hace que el papel del sistema político sea a la vez que estratégico desde el punto de vista de la orientación de la situación general de la sociedad hacia el desarrollo, sumamente sensible a los impactos de la situación económica. Veamos por qué.

En los países subdesarrollados, las expectativas sobre la situación económica y, también, las reacciones ante sus efectos o falta de ellos, están puestas mucho más en el gobierno que en la economía. Aun en países o grupos donde la ideología dominante tiene fuertes tonos manchesterianos la responsabilidad principal por la situación económica le es atribuida sin excepción al gobierno, pues las diferentes actitudes del público al respecto se expresan en su mayor parte a través del sistema político. Éste es —entre otros— el caso de la Argentina donde los grandes diarios profesan una ideología liberal extrema, no obstante lo cual los análisis económicos que hacen son principalmente críticas políticas. Es cierto que esta actitud, en el fondo, puede ser básicamente liberal ya que uno de los principales supuestos del liberalismo económico fue el axioma de que las perturbaciones del sistema económico y también la falta de desarrollo eran el producto de causas no económicas debidas principalmente a la intromisión del poder político. Pero con todo hay una diferencia que es además importante y consiste en que la crítica liberal en la Argentina se refiere no solamente a lo que los gobiernos hacen sino también —y aquí está la novedad— a lo que *no hacen* para estabilizar el sistema económico y promover su expansión continua.

#### 4. LA TIPOLOGÍA DE APTER

La relación “sistema político-desarrollo” ha sido estudiada recientemente por D. Apter teniendo en cuenta la experiencia política africana. La tipología que ha elaborado este autor tiene algo que ver también con la problemática un tanto diferente que nos ocupa aquí. Apter ha tratado de establecer cómo un sistema político y social se organiza para promover y dirigir el cambio económico. Es decir, y en las palabras del propio Apter, “cuál es la estrategia política usada para fomentar el cambio tecnológico y el desarrollo económico” Para ello ha elaborado tres tipos ideales que son ya bastante conocidos en la literatura política sobre el desarrollo, a saber: “movilización”, “reconciliación” y “autocracia modernizante”<sup>6</sup>

Parece conveniente ahora examinar someramente cada uno de estos tipos porque luego trataremos de explorar sus posibilidades en relación con nuestro problema de la estabilidad de los sistemas políticos en el desarrollo.

El tipo de *movilización* corresponde a un sistema político y social global que posee las mayores posibilidades para concentrar el má-

ximo de energía social en la promoción del desarrollo económico y social. Según Apter “característicamente, los sistemas de movilización tratan de reconstruir la sociedad de tal manera que tanto la instrumentalidad del gobierno y los valores asociados con el cambio son marcadamente alterados”, para lo cual, será necesario crear “un nuevo sistema de lealtades e ideas... focalizadas en torno de que el concepto de que el progreso económico es la base de la sociedad moderna” Los rasgos principales son: “a) autoridad jerárquica; b) fidelidad total; c) flexibilidad táctica; d) unitarismo; y e) especialización ideológica. El partido o el gobierno se convierten en el principal instrumento del cambio”<sup>7</sup> La fórmula política adoptada es generalmente el socialismo leninista o algunas formas de nacionalismo subdesarrollado como el “nasserismo” Los casos que se ajustan más de cerca a este tipo son, en África, Ghana, Egipto, Argelia y Guinea, y en América Latina, Cuba.

El tipo llamado de *reconciliación* se caracteriza principalmente por “el alto valor que pone sobre los compromisos entre grupos que expresan los objetivos y perspectivas políticas prevalecientes. En términos prácticos, los sistemas de reconciliación pueden incluir confederaciones relativamente débiles... , o regímenes parlamentarios altamente organizados” Los sistemas de reconciliación se caracterizan por: “a) autoridad piramidal; b) lealtades múltiples; c) necesidad del compromiso; d) pluralismo; y e) difusividad ideológica”<sup>8</sup> La fórmula política es la democracia parlamentaria. En África, Nigeria es un buen ejemplo que ilustra y se aproxima a este tipo. En América, en la actualidad, la mayoría de los países—quizá con la única excepción de Cuba— se ajusta en un grado bastante alto a las características del sistema de reconciliación, aunque circunstancialmente algunos gobiernos pueden poseer algunos rasgos del tipo siguiente.

Finalmente, el tercer y último tipo, *autocracia modernizante*, posee ciertas similitudes estructurales con el de movilización y se caracteriza, principalmente, porque “la autoridad jerárquica se apoya en conceptos tradicionales de legitimidad”, “por su disposición para absorber cambio mientras el sistema de autoridad no sea afectado” y por su “profunda solidaridad basada en la raza o en la religión” Esquemáticamente sus rasgos más salientes son: “a) autoridad jerárquica; b) exclusivismo; c) flexibilidad estratégica; d) unitarismo; y e) neotradicionalismo”<sup>9</sup> Este tipo es transicional y deriva luego hacia alguno de los otros dos. Apter menciona a Buganda como un caso que se ajusta a este tipo y al cual, por otra parte, ha dedicado un excelente estudio.<sup>10</sup> También se podrían

incluir sin duda en la misma categoría, Etiopía, varios reinos árabes y el Japón luego de la restauración Meiji.

Sea lo que fuere, lo que parece cierto es que en la actualidad la mayoría de los países de América Latina coinciden en sus características, en un alto grado, con el sistema de reconciliación puesto que su política interna se basa principalmente en el compromiso y en el equilibrio político entre los diferentes partidos y grupos de interés incorporados y legitimados por el sistema. Además, la definición o fórmula política que corresponde a la región, considerada principalmente como un área política, es la del sistema de reconciliación cuyos fundamentos constitucionales son la democracia parlamentaria y en la economía, con atenuantes, el sistema de libre empresa; internacionalmente, otra vez con la única excepción de Cuba, todos se alínean en apoyo de la posición norteamericana y "occidentalista", en la guerra fría. Éste es un punto sobre el cual volveremos más adelante para caracterizarlo con mayor precisión, pero lo que ahora queremos enfatizar es el alto grado de coincidencia que se observa en los sistemas políticos latinoamericanos en cuanto se los compara con el tipo de reconciliación y, además, el hecho de que todos coexistan en un área para la que se han elaborado a través de un complejo sistema multinacional ciertas definiciones políticas que actúan como barreras a los cambios políticos y, por lo tanto, restan flexibilidad a los sistemas políticos para encontrar y desarrollar las adaptaciones racionales requeridas por el progreso económico. (En las presentes circunstancias —1964— resulta difícil imaginarse otro caso como el de Cuba en América Latina.)

Lo que se deduce de los tipos de Apter, es que hay dos orientaciones típicas del sistema político que tienen consecuencias de importancia para el desarrollo. La primera, la del sistema de movilización, tiene que ver en la mayor medida posible con la promoción del desarrollo, siendo esta su principal finalidad. Un sistema de este tipo se constituye y funciona satisfactoriamente luego de que se hayan resuelto, al menos temporariamente, la mayor parte de los problemas relativos al propio mantenimiento del sistema político, es decir, una vez que éste haya adquirido consolidación y homogeneidad. La fórmula sería aquí: "Alto desarrollo, bajo costo de mantenimiento del sistema político."

La segunda alternativa es la del sistema de reconciliación. Aquí lo principal no es el desarrollo, sino la estabilidad de un sistema de autoridad relativamente débil apoyado sobre un conjunto de poderosos y antagónicos grupos de interés reunidos mediante una serie de acuerdos circunstanciales y transitorios, destinados más bien



a definir una situación de *statu-quo* que a la consolidación de la autoridad central. A esto lo denominaremos “política de compromiso”. Este sistema puede lograr cierta estabilidad, pero será a costa de su debilidad e inactividad y desde luego ello gravitará negativamente sobre las posibilidades de desarrollo. Éste quedará librado al impulso espontáneo de la “mano invisible” la que encontrará muchas más dificultades que las que fueron características de los casos iniciales de desarrollo. En estas condiciones parece no haber duda que el desarrollo será afectado por las propias características de la situación política, por las decisiones frecuentemente erráticas de un gobierno débil y sin metas definidas y por la realización de la política de compromiso que insumirá muchos recursos humanos y económicos que serán desplazados fuera de su campo específico de acción.

Un sistema de reconciliación deberá depender, en gran medida, de la inversión extranjera, porque su capacidad para estimular la formación de ahorro y la inversión productiva, o para realizarla coercitivamente, es muy baja debido a la propia naturaleza del sistema y a su debilidad. Aquí la discrepancia se resuelve mediante la inoperancia. Política de compromiso, especulación, corrupción, despilfarro son hechos que se siguen unos a otros y que juntos provocan el estrangulamiento de las posibilidades de desarrollo. La fórmula de esta orientación podría, en consecuencia, ser la siguiente: “Bajo desarrollo — alto costo del sistema.” La política de compromiso es la expresión real y dinámica de dicha fórmula.

Promover el desarrollo a un alto ritmo supone crear conflictos. Un desarrollo rápido crea desajustes en toda la estructura social, que en gran parte son resueltos por el mismo desarrollo, salvo la situación de los grupos tradicionales de poder que pueden ser desplazados de la situación que ocupan sin muchas posibilidades de lograr a corto plazo posiciones equivalentes. La manera de encarar este problema es diferente según sea el sistema de que se trate. Un sistema de reconciliación buscará el acuerdo con dichos grupos aun reduciendo el ritmo de desarrollo si es necesario para evitar de cualquier modo el conflicto generalizado con ellos. Esto ocurrirá probablemente así por dos motivos: el primero es de tipo ideológico, la conciliación es aquí la regla de oro; y el segundo es de tipo estructural, la propia debilidad del sistema político no permitiría otra cosa, esto es, el enfrentamiento con estos grupos de poder. El compromiso, pues, se impone.

En cambio, el sistema de movilización tratará de lograr el desarrollo a cualquier costa aun destruyendo el poder de dichos grupos

si es necesario. Muy frecuentemente esta destrucción se ha operado ya en el momento mismo de la instalación del sistema de movilización, pues éste es generalmente la consecuencia de una guerra de liberación nacional y de una consiguiente revolución profunda (Argelia, Cuba, Egipto, Rusia, China, etcétera). Esto introduce una diferencia histórica importante en la naturaleza de los conflictos que produce el desarrollo y en las decisiones que los mismos requieren. Cada uno de estos sistemas posee capacidades distintas para resolver conflictos y también diferente flexibilidad estratégica para hacerlo. De manera que —y ya generalizando— se puede afirmar *que ambos sistemas poseen diferentes capacidades para tomar decisiones, para resolver conflictos y para promover el desarrollo.*

Es por estas consideraciones y por la diferente naturaleza del problema que estamos considerando (diferente del que se propuso Apter), que parece necesario bautizar y especificar ahora cuáles serán los tipos que utilizaremos en lo sucesivo. El punto que nos interesa particularmente y en que focalizaremos nuestro análisis es el de la tipificación de la orientación de los sistemas políticos y de sus consecuencias para el desarrollo económico y también para la estabilidad del propio sistema político. Es por eso mismo que pondremos más interés en la acción que en la estructura del sistema político.

Al primero lo denominaremos *sistema político orientado hacia el desarrollo*, pues su característica central es que tanto en su organización como en su acción procura ante todo lograr el mayor ritmo de desarrollo posible.

El segundo, es el *sistema político orientado hacia el compromiso*, cuyo principal objetivo es el mantenimiento del equilibrio recíproco entre los grupos de poder.

Los rasgos más importantes de la orientación y eficiencia de estos sistemas pueden ser puestos en un esquema, el que *cuando el grado de desarrollo es bajo*, sería el siguiente:

	Sistema político orientado hacia el	
	<i>Compromiso</i>	<i>Desarrollo</i>
Ritmo de desarrollo	Bajo	Alto
Capacidad del sistema político:		
a) para promover el desarrollo	Bajo	Alto
b) para ajustarse a los efectos del desarrollo y resolver conflictos	Bajo	Alto

Es por lo que revela este cuadro que se puede hipotéticamente:  
a) postular la existencia de una orientación dominante, que en

los tipos considerados tiende a polarizarse en uno de ambos extremos: compromiso o desarrollo, y que se puede tomar en consideración como su nota más relevante; y *b*) insistir en la necesidad de poner más énfasis en la acción que en la estructura y elementos constitutivos del sistema político a manera de poder identificarlo por el sentido y estilo de su operación sobre el resto de la sociedad.

##### 5. SISTEMA POLÍTICO Y DESARROLLO ECONÓMICO BAJO UNA POLÍTICA DE COMPROMISO

Para entender mejor la naturaleza de las relaciones entre sistema político y desarrollo cuando predomina una política de compromiso, es conveniente afinar un poco el análisis de manera de poder discriminar mejor la situación en términos de *grupos, fuerzas y tensiones sociales*. En general, *la política de compromiso se puede caracterizar* como formada por acuerdos tácitos o manifiestos entre grupos políticos cuyo fundamento principal consiste en: *a*) el reconocimiento y aceptación de la legitimidad de los intereses de los grupos que participan en dicha política, lo cual coincide en gran medida con la propia definición que de sus intereses formulan dichos grupos; *b*) supone por lo tanto la legitimidad de los grupos mismos; *c*) el compromiso gira en torno de la definición y delimitación de las áreas cubiertas por los intereses reconocidos y legitimados y la instauración de mecanismos de institucionalización del conflicto entre los diferentes intereses representados; y *d*) inmediatamente el compromiso supone una afirmación de la importancia de conservar el *statu quo* logrado, aunque esto ocasionalmente pueda coincidir, sin negarlo, con un sostenido forcejeo sobre las fronteras de las áreas comprendidas por los diferentes intereses reconocidos. Esto sólo será legítimo cuando no exista el ánimo de invadir demasiado profundamente dichas fronteras, es decir, mientras no se viole y destruya el *statu quo* y no se afecte la posibilidad de subsistencia de los grupos.

Mientras que la negación que lleva al compromiso define de alguna manera y en sus aspectos básicos las relaciones entre los diferentes grupos de interés, una vez que éste ha sido establecido, los problemas importantes son soslayados o postergados. Algunas veces se los define como “no constructivos”. El régimen político representativo, peculiar del sistema orientado hacia el compromiso, es el de la proporcionalidad mediante el que todos los partidos políticos de alguna importancia nacional o regional tienen sus representantes en el parlamento y aun en el ejecutivo o en la admi-

nistración de justicia. El Uruguay que posee un ejecutivo colegiado lo integra según ciertos cánones de proporcionalidad que distribuyen los cargos del consejo de gobierno entre los dos grandes partidos, el Blanco y el Colorado.

La experiencia parlamentaria en sistemas multipartidistas confirman en lo principal las indicaciones ya hechas acerca de la naturaleza de la política de compromiso. Una evaluación de la tarea parlamentaria argentina durante 1964 llevó a un periodista especializado a hacer la siguiente reflexión: “Ninguno de los grupos parlamentarios tiene mayoría propia: de ahí que se efectúen acuerdos circunstanciales. Las posiciones ideológicas pugnan en los grandes temas, tanto que los grandes temas terminan soslayados. La atención de las dos cámaras se desvía hacia cosas de menor importancia.”<sup>11</sup> Esta situación parece inevitable en un país como la Argentina donde el partido mayoritario no alcanzó a obtener una cuarta parte de los votos totales. La única política que éste puede desarrollar es la que le es permitida por los otros partidos y en estas condiciones su mayor tarea consiste *en saber qué es lo que “puede” hacer y no qué es lo que “debe hacer*, sea en términos de los intereses por él representados o en nombre del “interés nacional” La preocupación por ganar consenso, y por qué no también por ganar las elecciones que deberá afrontar en periodos cortos, se puede convertir en una obsesión y puede llegar a dominar todo el campo de las decisiones políticas. El compromiso cuando adquiere ciertas formas patológicas —nada infrecuentes por cierto— puede llevar a verdaderos estados de parálisis en el desarrollo.

Cabe ahora una pregunta: ¿cuál es la probabilidad de que un compromiso de esta naturaleza pueda resultar estable? La estabilidad puede ser aquí considerada en dos niveles: primero, en relación con los grupos que participan del compromiso y, segundo, en relación con la sociedad global. Al parecer el compromiso puede proporcionar cierta estabilidad al sistema político sólo cuando el grado de desarrollo es alto y al mismo tiempo exista un buen ritmo de crecimiento. Pero ya se ha señalado que en el subdesarrollo hay una correlación bastante sostenida entre sistemas orientados hacia el compromiso y bajo ritmo de desarrollo.

En una situación de subdesarrollo, el tipo de compromiso que tiende a predominar es el que Boskoff llama: “compromiso espurio o dilatorio” y que se caracteriza por ser “un acuerdo superficial y temporal, que pronto se resuelve en renovados conflictos y tensiones”.<sup>12</sup>

Si el desarrollo alcanzado es alto, el compromiso podrá no afectar

muy negativamente las posibilidades de un nuevo crecimiento por el carácter más espontáneo y autosostenido de éste. Pero si el grado de desarrollo es bajo, son muy altas las posibilidades de que el compromiso afecte el crecimiento y llegue a paralizarlo. Veamos por qué ocurre esto.

Primero, porque la distancia entre los representados por los diferentes grupos será mucho mayor en una sociedad dual o plural con grandes discontinuidades estructurales internas que en una sociedad moderna o integrada. En ésta los intereses de los diversos grupos de poder, mucho más interdependientes entre sí, se han —por así decirlo— homogeneizado estableciendo de esta manera amplias bases para el acuerdo. Conciliar los intereses de un sector industrial con los de un sindicato en Inglaterra o en Suecia es normalmente más fácil que lograr un acuerdo semejante en un país subdesarrollado. Y esto es así no sólo porque no haya en los países desarrollados una conciencia tal de la unidad e interdependencia de los diferentes intereses, sino porque lo que podemos llamar la distancia estructural es entre ellos mucho menor. En cambio, en un país subdesarrollado es frecuente que la contradicción y conflicto entre los intereses de importantes sectores sea frontal y por eso que la posibilidad de un arreglo sea difícil. Hay que tener en cuenta que aquí la posición de los grupos modernizantes es estructuralmente más débil y que éstos sólo podrán hallar su lugar bajo el sol en una política de compromiso cuando renuncien en gran medida a su rol de cambio. La industria se desarrolla en estos países, en general, siguiendo una pauta de subordinación respecto de la producción agrícola o minera, ya que para desarrollarse debe tomar ingresos de estos sectores. Esto es un punto central de controversia y pugna en la problemática política cotidiana del desarrollo. En estas condiciones el compromiso político sólo se podrá lograr a costa del enervamiento de las fuerzas que procuran el desarrollo, es decir, renunciando a todo propósito destinado a transferir ingresos de la producción primaria a la industria.

Segundo, porque cuando el nivel de desarrollo es bajo, el desarrollo depende en mayor medida de la promoción política. En el subdesarrollo el impulso de las fuerzas económicas espontáneas no es débil sino raquítico y enfrenta una multitud de interferencias que sólo pueden salvarse mediante una acción coordinada al nivel más general, es decir, mediante un plan o programa de desarrollo que debe ser lanzado y sostenido políticamente.

Tercero, un sistema de poder, cuya estabilidad depende de una política de compromiso, cuando el grado de desarrollo es bajo, se

encuentra en sus relaciones externas en una situación de doble subordinación: *a)* del rol de la inversión externa de la que depende una buena parte de sus posibilidades de desarrollo y que tenderá a monopolizar el impulso dinámico de la economía, pero que por su propia debilidad el sistema político no podrá coordinar, orientar y menos aún controlar; y *b)* porque la debilidad de un gobierno que es apenas un poco más que la coronación de diversos y antagónicos grupos de interés, que no se subordinan sino parcialmente al mismo, es —ya se ha dicho— muy grande desde el punto de vista interno. Pero lo que cabe agregar es que el equilibrio inestable que lo caracteriza ofrece muchas y buenas oportunidades para intervenir desde fuera. Además, con un pequeño gasto de energía se pueden lograr grandes resultados. Como es bien sabido es muy fácil activar una situación inestable y llevarla al conflicto controlado. La historia de muchas “revoluciones” latinoamericanas muestra hasta la evidencia cuánto se puede conseguir con tan poco como algunas vagas promesas, algunos fondos para soborno y corrupción o “donando” algunas armas obsoletas a las fuerzas armadas o a grupos “revolucionarios”

De manera que la política de compromiso es aquí muy diferente de aquella que caracteriza a las sociedades industriales avanzadas. Se dice que la disposición para conciliar intereses antagónicos y para celebrar acuerdos entre ellos es de la esencia del sistema democrático. Sin duda es así, pero a condición de que tal conciliación incluya a los más amplios sectores de la sociedad cuyos intereses deben estar también representados en los acuerdos y además no estanque o reduzca las satisfacciones que el sistema social y económico proporciona a los mismos. Conciliación y desarrollo sólo son compatibles —y no totalmente— cuando el desarrollo es alto. Pero en el subdesarrollo, conciliación es más bien equivalente de estancamiento, y éste lo es de desigualdad, miseria y conflicto.

#### 6. ALCANCE Y PENETRACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMPROMISO EN UN PAÍS SUBDESARROLLADO. EL CASO DE COLOMBIA

Cabe formular ahora otra pregunta: ¿a quiénes comprende efectivamente la política de compromiso? ¿Hasta qué punto una política de compromiso es realmente una política nacional, es decir, para toda la sociedad? El nivel de desarrollo introduce también aquí un cambio sustancial. En una sociedad de alto desarrollo el sistema político se articula de manera que prácticamente cubre toda la sociedad. El nivel de integración y de participación social y política

es muy elevado (aunque esto pueda ser sólo potencialmente, es decir, baja participación electoral en un sistema de participación total) y se ha logrado en una gran medida la representación y articulación de los intereses más importantes que se expresan a través de los canales políticos. La posibilidad de que en estas condiciones una política de compromiso pueda coincidir con las necesidades más generales de la sociedad es más amplia; lo mismo ocurrirá con los intereses generales que la expresan que no deberán ser necesariamente considerados por encima de los intereses parciales, esto por las razones de interdependencia ya señaladas.

Lo que Apter parece no haber tenido en cuenta es que un sistema de reconciliación no puede vincular, a través de una política de compromiso, sino a los grupos que se encuentran en la cúspide social que en el subdesarrollo no alcanzan a articular y representar todos los intereses socialmente significativos. En estas condiciones quedan fuera importantes áreas marginales que se movilizan fuera de los controles tradicionales y que no están incorporadas todavía en el sector político moderno. De esta manera, la política de compromiso no llega a ser una política inclusiva, que comprende a todos los sectores de mayor gravitación; puede ocurrir que lo sea, pero en éste caso será, más bien, el fruto de circunstancias pasajeras. Antes bien lo más probable es que el compromiso refleje el acuerdo político entre grupos que están relativamente desvinculados de la sociedad marginal. Estos sectores no participantes, la sociedad marginal, son masivamente importantes y además se manifiestan disruptivamente, fuera de los canales establecidos y legitimados, creando fuertes tensiones en la formación y operación de la sociedad nacional.

Uno de los casos más nítidos que pueden servir para ilustrar esta descripción, del grado limitado de inclusividad de la política de compromiso en una sociedad subdesarrollada, acaso sea Colombia. En este país se puede ver con cierta claridad la desvinculación entre el sector integrado y el sector marginal a la vez que la falta de fundamentos reales y profundos de la política de compromiso. El grado de institucionalización que ha alcanzado el compromiso en Colombia es quizá un caso único en la historia latinoamericana reciente, porque ha tomado allí estado constitucional. Veamos algunos hechos.

En julio de 1957 los jefes de los partidos Conservador y Liberal, Laureano Gómez y Alberto Lleras Camargo, firmaron el llamado "Pacto de Sitges" mediante el cual se constituyó el Frente Nacional y se congeló prácticamente la situación política colombiana. Las principales disposiciones del pacto fueron las siguientes:

- a) Por 12 años, entre 1957 y 1968, sólo serán reconocidos legalmente dos partidos, Conservador y Liberal, los que se turnaran en la presidencia del país y se dividirán por mitades todos los otros cargos en la justicia y los ministerios del poder ejecutivo.
- b) El pacto tuvo estado constitucional mediante un plebiscito que se realizó en 1957 dispuesto por la junta militar que gobernaba el país.
- c) Durante la vigencia del pacto se realizan regularmente elecciones, pero su función es principalmente formal y está destinada más bien a una especie de legitimación simbólica de las nuevas autoridades y representantes.<sup>13</sup>

Este compromiso político fue posible porque —según un autor— con el correr de los años los dos partidos llegaron a articular y representar intereses bastante análogos. Esta relativa homogeneidad de los partidos fue en parte la consecuencia de la pérdida de popularidad y arraigo que ambos experimentaron luego de la crisis social y política que siguió al asesinato de Gaitán, en 1948 y a la pérdida del control político durante la dictadura del general Rojas Pinilla.<sup>14</sup>

Aunque la organización constitucional de Colombia ha quedado sometida a las disposiciones del pacto, que han fijado las reglas y posibilidades para la representación y sucesión política, los alcances y penetración de este compromiso en la sociedad colombiana son limitados y parecen no corresponder demasiado bien a su dinámica actual. Efectivamente, se ha pacificado e institucionalizado la competencia por el poder entre los dos grupos que forman la vieja élite política, pero ésta ha sido sólo una institucionalización en la cúspide. La violencia endémica que en los últimos quince años ha caracterizado a los sectores rurales colombianos se ha mantenido —aunque con disminución de su vigor— aún después que los partidos Conservador y Liberal dejaron de promoverla, en 1957.<sup>15</sup> Regiones importantes del territorio colombiano se han dado, en el pasado reciente sus “gobiernos propios”, que llegaron en algunos casos a mantener el control político por largos periodos desconociendo y enfrentando abiertamente a las autoridades centrales.<sup>16</sup> Es cierto que en las últimas décadas la “violencia” —así la llaman— ha sido un hecho continuamente presente en la campaña colombiana; pero también es cierto que hasta hace ocho años era un ingrediente normal en la competencia política entre conservadores y liberales. La novedad consiste ahora en que se ha hecho autónoma y, aunque no parece amenazar demasiado seriamente la estabilidad del gobierno central, resulta sumamente significativo que no haya podido ser controlada por el gobierno cuando éste estuvo formado precisamente por conservadores y liberales, al parecer en armonía después de mucho



tiempo. Las vidas perdidas se han calculado en 100 000 según unos testimonios oficiales y según otros, también oficiales, llegaron a 300 000, en los últimos quince años.<sup>17</sup>

Esta llamada “violencia” ha sido y es —según la opinión de un historiador— más bien una guerra civil que “refleja la crisis económica y social del país” La violencia es lo que “puede pasar cuando las tensiones sociales revolucionarias no son disipadas por un pacífico desarrollo económico ni orientadas a la creación de nuevas y revolucionarias estructuras sociales”.<sup>18</sup>

La situación actual es tal, que el compromiso entre liberales y conservadores y la propia estabilidad del gobierno parecen estar fuertemente afectados según se deduce de las propias declaraciones del presidente de Colombia.<sup>19</sup>

El examen del caso colombiano en relación con el análisis anterior permite llegar a algunas conclusiones —aún muy provisorias— sobre la relación entre sistema político y desarrollo *cuando el nivel de desarrollo es bajo*. En estas circunstancias la posibilidad de que una política de compromiso se extienda sobre la sociedad dependerá de: a) la inclusividad del sistema político y consiguientemente de la magnitud del sector marginal que queda fuera de su control; b) de la capacidad del sector marginal para presionar sobre la estructura de poder. Aquí habría que distinguir entre la intensidad de las presiones que genera este sector y la orientación de las presiones mismas (en Colombia aunque la intensidad de las presiones marginales es muy alta, la orientación no ha sido conducente para comprometer la estabilidad del poder político); c) del grado en que el conflicto haya sido institucionalizado por el sistema político; y d) finalmente, del ritmo de desarrollo que será un factor de capital importancia en la medida que los incrementos de ingreso se redistribuyan en las capas más bajas de la población, porque esto generará conformismo y acelerará el proceso de incorporación del sector marginal al sistema político. *En general, se puede postular que la legitimidad y el consenso hacia un sistema político aumenta con el desarrollo y también, que en esas condiciones el sistema político se flexibiliza y aumenta su capacidad para ajustarse gradualmente a los requerimientos y efectos del desarrollo.*

## 7. EL COSTO DE LA POLÍTICA DE COMPROMISO, EL DESARROLLO Y LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO

Más atrás hemos indicado que en América Latina la conexión entre sistema político y economía es diferente y quizá inversa de la

que caracterizó al desarrollo clásico. No es ahora la economía la que autónomamente induce cambios en el sistema político, sino que es éste el que impulsa el desarrollo económico. Antes que (o simultáneamente con) la nueva máquina o el nuevo método productivo llegan a América Latina las ideas que se difunden a través de los medios de comunicación de masas sobre la necesidad de disfrutar de los productos que todavía no se han obtenido. También con la misma celeridad llegan y se difunden las ideologías, que activan la formación de nuevas actitudes sociales y políticas. Para la gente común el desarrollo económico no es una categoría abstracta, sino un proceso real que tiene significado instrumental para logros bien concretos, como son: mejores ocupaciones, mayor consumo, mejor educación para sus hijos, mayor independencia nacional, etcétera.

De manera que el desarrollo económico no es ahora lo que fue en la Inglaterra del siglo XVIII, a saber, un proceso promovido en su mayor parte por un pequeño grupo de inventores, capitalistas y, en general, de innovadores económicos, sino la consecuencia de actitudes generalizadas que existen en el seno de la sociedad y que se manifiestan con intensidad a través de diferentes canales, muchos de los cuales tienen significado político. En estas condiciones, las posibilidades de que el sistema político pueda resolver autónomamente las tensiones que crea el desarrollo o más aún las que crean las exigencias de desarrollo no satisfechas, son limitadas. Todo sistema político posee cierta capacidad para absorber y dar salida a este tipo de presiones haciendo uso nada más que de sus propios recursos, esto es, de sus símbolos, de los controles institucionales y personales de que dispone, etcétera; pero —lo repito— esta capacidad aunque variable es siempre limitada. Finalmente, las demandas de desarrollo no podrán ser satisfechas sino con el desarrollo mismo y éste tendrá que ocurrir de alguna manera, aunque sea mediante la destrucción y cambio de los fundamentos del poder actual cuando éste se ha convertido en un obstáculo para su logro.

Y en este sentido cabe señalar que las resistencias que genera el cambio económico y social en grupos situados en las cúspides y los arreglos que permiten resolver estas resistencias creando nuevas formas de acomodación entre ellos, pueden no resolver a largo plazo los problemas del desarrollo en la sociedad global. Al contrario, estas nuevas formas de acomodación pueden crear fuertes embotellamientos para el desarrollo. Resolver la situación de los grupos políticos no es resolver los problemas del desarrollo. Antes bien uno y otro problema pueden presentarse realmente en términos anti-nómicos.

En una sociedad en desarrollo, con una estructura plural, el sistema político funciona en un aislamiento relativo de la sociedad marginal en proceso de movilización<sup>20</sup> y esto implica que dichos ajustes tienen más que ver con las situaciones de la cúspide que con la base social. Porque los problemas que afronta un sistema político en relación con el desarrollo son de una doble naturaleza en una sociedad plural. Primero, están los problemas que conciernen a los grupos políticamente integrados con el sector moderno. Luego, están los problemas que conciernen a toda la sociedad incluyendo, por supuesto, al sector marginal no integrado. Ambos problemas son en la realidad difícilmente conciliables por las propias características de la estructura que crea una difundida conciencia estamentalista entre los diferentes grupos del sector moderno.<sup>21</sup>

La política de compromiso puede facilitar la resolución, aunque de manera transitoria, de los problemas del primer tipo, *pero al hacerlo creará mayores tensiones en la sociedad marginal, pues el costo del compromiso es, generalmente, alto en términos de ritmo de desarrollo*. Un sistema político orientado hacia el compromiso está destinado a integrar políticamente los grupos de poder de toda naturaleza que existen en una sociedad en desarrollo. Éste es su principal objetivo.

Pero ocurre —como ya se indicó— que la discrepancia en una sociedad plural entre los diferentes grupos de poder sólo podrá ser resuelta sin quiebra para el sistema político *cuando el ritmo de desarrollo sea bajo* (tal fue el caso de Inglaterra lo que facilitó a lo largo de un periodo de más de un siglo los ajustes entre la burguesía y la nobleza). Pero en esas mismas circunstancias, las presiones de los sectores marginales puede ser de tal intensidad y naturaleza, que su satisfacción *sólo pueda lograrse mediante un alto ritmo de desarrollo*.

Este dilema de hierro —deliberadamente exagerado aquí— tiene, no obstante, cierta realidad histórica y constituye el principal problema global que confronta una cantidad de países en desarrollo. Hay situaciones históricas que pueden reducir la oposición entre las exigencias de la política de compromiso y las exigencias del desarrollo. En México, después de la Revolución de 1910-17, que desplazó en gran medida a los grupos tradicionales de poder (terratenientes e iglesia católica) fue posible una política de compromiso bastante inclusiva que no ha sido demasiado onerosa en términos de desarrollo. Esto fue así, en gran parte, por las consecuencias mismas de la Revolución que homogeneizó el área del compromiso eliminando la necesidad de tener que incluir en el mismo a grupos

tradicionales de poder, cuya posición, necesidades y aspiraciones eran disfuncionales para el desarrollo. Allí —en México— la sociedad marginal es importante<sup>22</sup> pero el ritmo de desarrollo es relativamente alto y el sistema político ha podido hasta ahora conciliar a los grupos de poder sin desmedro para el desarrollo. Eso mismo le ha permitido también controlar las presiones sociales que provienen del ensanchamiento del nivel de aspiraciones de la sociedad marginal de manera que su expresión política no sea disfuncional para el desarrollo o el compromiso, bajo la forma política en que allí se realiza.

El problema principal consiste en establecer cuál es la probabilidad de que un equilibrio de esta naturaleza sea estable por periodos largos y, al mismo tiempo, cuáles son las condiciones que pueden llevar a un punto de ruptura. Aquí estamos más preocupados con las condiciones que pueden llevar a una ruptura más bien que a la estabilización y ajuste en la dinámica de las relaciones entre determinado sistema político y el desarrollo.

#### 8. ESPECIFICACIÓN DE LAS VARIABLES Y FACTORES DEL PROBLEMA

Una formulación más sintética del problema que hemos estado elaborando se puede lograr si se considera que en las variables indicadas hay dos que son determinantes de las restantes en la relación entre sistema político y desarrollo. La primera de ellas es *ritmo de desarrollo*, variable compleja que se analizará más adelante. La segunda es la *rigidez o flexibilidad, es decir, la capacidad del sistema político* para responder sincrónica y apropiadamente a las exigencias del desarrollo, por una parte, y para actuar autónomamente sobre él por la otra.

Ambas variables son sin duda importantes pero la primera, *ritmo de desarrollo*, parece ser al límite la fundamental, al menos, *cuando el grado de desarrollo es bajo*. Es una situación de estancamiento prolongado, con un fuerte crecimiento demográfico y con una intensa movilización de la sociedad marginal acompañada por una sostenida elevación del nivel de aspiraciones. Es poco lo que puede hacer a corto plazo un sistema político para absorber tal impacto sin modificaciones sustanciales en su estructura. Es cierto que estas modificaciones sustanciales se pueden producir sin una ruptura, pero hay que admitir que estos cambios graduales son sumamente infrecuentes a corto plazo *cuando el grado de desarrollo es bajo y las presiones muy altas*. Este gradualismo en el ajuste del sistema político ha correspondido más bien a la experiencia europea y se ha producido

en condiciones mucho más propicias, hoy prácticamente irreproducibles. Aun así en Europa continental, a mediados del siglo XIX, se produjeron fuertes presiones revolucionarias que sin llegar a triunfar contribuyen a flexibilizar los sistemas políticos vigentes introduciendo importantes cambios en su estructura formal, composición de las élites e ideologías de orientación.<sup>23</sup>

Estas variables (“ritmo de desarrollo” y “capacidad del sistema político”) están condicionadas por los distintos factores del problema. Son variables complejas lo mismo que “grado de desarrollo”. La combinación de las tres variables hará posible llegar a la formulación de evaluaciones de conjunto sobre las posibilidades de los diferentes tipos o sistemas políticos que estamos utilizando para adecuarse gradualmente o no a situaciones concretas de desarrollo económico.

En el esquema siguiente se incluyen las diversas subcategorías de las variables que estamos considerando. El contenido de estas variables será más bien indicativo que exhaustivo.

#### A. RITMO DE DESARROLLO

##### 1º *Tasa y tipo de crecimiento económico*

- a) Tasa de crecimiento del ingreso *per capita*.
- b) Tendencia en la importancia relativa de los diferentes sectores económicos en la formación de los incrementos del producto nacional.

(Usando estos indicadores económicos u otros por el estilo se podría inferir cuál será el impacto de la dinámica del crecimiento económico sobre el conjunto de la sociedad y también sobre los distintos sectores y grupos sociales.)

##### 2º *Relaciones internacionales que pueden afectar directamente el ritmo de desarrollo*

- a) Grado de vulnerabilidad externa: alteraciones de la demanda internacional de los productos exportables; tendencias de los términos de intercambio y de la capacidad de importar.
- b) Estructura y flujo de las inversiones extranjeras; tendencias del saldo del movimiento neto de capitales incluyendo remisión de dividendos, intereses, regalías, etcétera.
- c) Grado de dependencia externa para la formación de capital.

#### B. GRADO DE DESARROLLO

##### 1º *Magnitud y rasgos del sector moderno*

- a) Urbanización, educación, estructura de clases, movilidad social, medios de masa y su penetración, etcétera.

- b) Nivel de ingreso per cápita, composición de la estructura ocupacional, composición sectorial del producto, etcétera.

#### 2º *Rasgos de la estructura de poder*

- a) Tipo e importancia de la participación política y de los partidos y grupos políticos.
- b) Tipo de sistema electoral y su relación con los partidos y la acción política.
- c) Fundamentos estructurales del poder. ¿Cuáles son los grupos de interés más importantes y cómo se orientan? ¿Quién maneja la fuerza y cuáles son las metas y límites de su utilización?

### C. CAPACIDAD DEL SISTEMA POLÍTICO

#### 1º *Para resolver conflictos*

- a) Grado de legitimidad y de consenso hacia el gobierno central y grado de aceptación de su condición de árbitro último en la resolución de los conflictos.
- b) Capacidad real o potencial del gobierno de imponer su autoridad en los conflictos, lo que dependerá del grado de centralización de la autoridad y del grado en que posea la disposición efectiva de la fuerza organizada.
- c) Grado de institucionalización de los conflictos sociales. Proporción de los conflictos que se canalizan y resuelven en instituciones que aceptan básicamente el sistema político vigente (por ejemplo: grado de aceptación de la autoridad civil por parte de la fuerza organizada, tipo de sindicalismo y grado de control sobre las expresiones de protesta de los trabajadores urbanos y rurales, etcétera). Tradición histórica en materia de solución de los conflictos al nivel más alto. Cristalización y “congelamiento” de ciertos conflictos históricos a través, por ejemplo, de una particular estructura del sistema electoral.
- d) Distancia social y cultural entre los grupos de poder tradicionales y modernos. Grado de conflicto latente o manifiesto entre sus diferentes enraizamientos económicos.

#### 2º *Para absorber la presión marginal*

- a) Magnitud y grado de movilización de la sociedad marginal. Grado de movilización y participación sin integración de migrantes rurales en sector moderno. Participación “disruptiva” o “conflictual” dentro del sistema social y político vigente. Desplazamiento de las presiones y conflictos fuera de las áreas de institucionalización de los mismos. Importancia de las “masas disponibles” y “altamente móviles”.<sup>24</sup>
- b) Orientación y estilo de la participación disruptiva y conflictual; según sus consecuencias políticas se podrían distinguir distintos tipos de orientación. Nivel de aspiraciones de los movilizados y grados de satisfacción que obtienen en las condiciones vigentes.
- c) Intensidad de la presión demográfica.

- d) Proporción de la población marginal que permanece sin movilizar bajo controles y líderes tradicionales (por ejemplo, control tribal, caudillismo, *liderazgo* carismático, etcétera).
  - e) Activación ideológica de la presión marginal por parte de intelectuales y nuevos grupos políticos de tipo revolucionario.
- 3º *Relaciones políticas internacionales que pueden modificar la capacidad de adaptación autónoma de los sistemas políticos.*
- a) Pertenencia a alguna de las diferentes regiones políticas que se caracterizan por diferentes grados de intervención política externa.
  - b) Pertenencia a bloques regionales, pactos políticos y militares, que declaran la exclusión de cierto tipo de régimen político y que comprometen a los gobiernos de los diferentes países a actuar política y militarmente en contra de los mismos. Esto limita la posibilidad de cambios en sistemas políticos (ejemplos: el comunismo en los países de América Latina y el capitalismo en los del bloque socialista europeo).

Por lo tanto, tenemos tres variables complejas que engloban nuestro problema:

- A. Ritmo de desarrollo.
- B. Grado de desarrollo.
- C. Capacidad del sistema político.

Tal cual están indicadas y definidas, las variables presentan algunas dificultades. Primero, es muy difícil poder reducir muchas de sus categorías a expresiones cuantificadas. Segundo, será también muy difícil poder establecer su peso relativo. Y tercero, aún tan dificultosa puede ser la búsqueda de indicadores y objetivos. Por lo tanto, *el esquema no debe ser considerado otra cosa que un inventario aún provisorio de las que podrían ser las más importantes áreas analíticas del problema.* No obstante las dificultades enunciadas, estas categorías a las que seguiremos considerando variables pueden ser útiles —quizá con un mayor afinamiento— para el *reconocimiento de fuerzas y resistencias sociales* que permitan enfocar el problema de una manera más dinámica haciendo posible la delimitación de áreas y tipos de conflicto entre las mismas. Esto es lo que intentamos hacer más adelante.

## 9. ALGUNAS HIPÓTESIS GENERALES Y POSIBILIDADES DE ANÁLISIS

Las variables indicadas y sus categorías pueden ser combinadas formando distintas constelaciones acaso útiles para la descripción

de diferentes situaciones de estabilidad de los sistemas políticos en relación con el desarrollo económico en diversos países. Sólo para indicar algunas de estas posibilidades comparativas y de manera muy esquemática haremos algunas exploraciones tratando de llegar a un diagnóstico de la situación en algunos casos concretos.

1º *Un sistema político orientado hacia el compromiso con bajas posibilidades de estabilidad*

Cuando en una sociedad —que podría ser Colombia— el ritmo y el grado de desarrollo son bajos, el sistema político se apoya en una política de compromiso limitadamente inclusiva, la autoridad central goza de poco consenso directo, es débil para resolver los conflictos y su capacidad para promover el desarrollo es baja; la presión marginal es fuerte, no se canaliza totalmente a través del sistema político y se manifiesta conflictualmente; aunque la ayuda económica externa sea importante y también lo sea el apoyo político de ese origen, la situación del sistema político es de inestabilidad potencial la que tenderá a intensificarse a plazo largo. En estas condiciones podrá haber alteraciones bruscas en la estructura, reclutamiento de la *elite* e ideología dominante del sistema político vigente.

2º *Sistemas políticos orientados hacia el desarrollo con altas posibilidades de estabilidad*

En sociedades, que entre otras podrían ser Ghana, Egipto y Cuba, que tienen un sistema político monopartidista con una ideología monolítica fuertemente desarrollista, vigorosa autoridad central, alto grado de consenso y legitimidad interna lograda luego de una drástica liquidación de la resistencia organizada de la oposición, particularmente del sector más tradicional, ritmo de desarrollo muy alto (Ghana) o crecimiento con grandes posibilidades potenciales (Egipto y Cuba) pero bajo grado de desarrollo, alta participación política dentro del sistema vigente, la presión marginal es alta pero está siendo bien absorbida por el ritmo de desarrollo, por la ampliación de la participación social y política y por la capacidad y flexibilidad del sistema político. El liderazgo es carismático; la fórmula política utilizada está mostrando eficacia en la aceleración del proceso de movilización y en la integración de los movilizados dentro del sistema vigente; esta fórmula consiste en partido único, ideología unificadora e integradora y una acción política que se dinamiza por medio de una campaña muy amplia y penetrante de



adoctrinamiento, alfabetización y educación, lo que está destruyendo las formas particularistas tradicionales de tipo tribal o feudal, el sistema pone un gran énfasis en el desarrollo y concentra un gran esfuerzo en pro del mismo; estos sistemas se han desarrollado pese a la existencia de una desfavorable situación internacional que, particularmente en el caso de Cuba, aún gravita muy negativamente. En estos casos las posibilidades de estabilidad política son altas a corto plazo; a largo plazo pueden ser también altas mientras no emerjan nuevas formas de pluralismo interno que no sean adecuadamente integrados por el proceso de desarrollo y que, por eso mismo, pueden dar lugar a nuevos conflictos.

3º *Un sistema orientado hacia el compromiso con buenas posibilidades de estabilidad política a corto plazo*

Sistema orientado hacia una política de compromiso que se apoya en bases relativamente amplias y que es por lo tanto bastante inclusivo —casos: Argentina y Uruguay. La sociedad es relativamente homogénea, el sector marginal es ahora reducido, la presión marginal es baja y en su mayor parte está dentro del sistema político vigente (Uruguay) o está en vías de estarlo (Argentina). El grado de desarrollo es alto sobre todo en los aspectos no económicos de la estructura social. El problema principal consiste en el bajo ritmo de desarrollo o, más bien, en el estancamiento que virtualmente caracteriza sus economías en la última década. La ayuda económica externa es limitada y el impacto negativo de las relaciones de intercambio suele ser muy fuerte. Ambos países no han llegado aún a la etapa de crecimiento autosostenido y la dependencia económica externa es alta. El costo del compromiso político es elevado e impide la realización de una política racional de desarrollo. El control político externo sobre la región es alto. Aún así, el sistema político posee cierta estabilidad, *debida sobre todo al grado de desarrollo*, pero esta estabilidad se encuentra fuertemente comprometida si en el largo plazo no es posible encontrar una *salida para elevar el ritmo de desarrollo*.

10. DINÁMICA DE LAS POSIBLES CONDICIONES DE RUPTURA DE LA ESTABILIDAD DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS CONSIDERADOS

En el punto anterior se hicieron primero algunos diagnósticos y luego algunas generalizaciones sobre las posibilidades de persistencia de los sistemas políticos en algunos casos concretos. Aquí volveremos a los tipos ya elaborados, pero de una manera más dinámica

trataremos de establecer cuáles son las conexiones donde puede ocurrir una ruptura en la estabilidad de los sistemas políticos considerados.

### 10.1 *En el "sistema político orientado hacia el desarrollo"*

En general, la persistencia de un sistema político basado en un partido único y en una ideología nacionalista, unitaria y exclusivista, que crea una mística nacional de desarrollo, dependerá de las siguientes fuerzas:

- a) Del costo que un alto ritmo de desarrollo impone sobre los individuos y grupos como esfuerzo individual y colectivo y como postergación de la satisfacción de aspiraciones y necesidades.
- b) De la intensidad de la voluntad de realización colectiva del desarrollo y de la capacidad para soportar su costo. Esta actitud colectiva dependerá a su vez de varios factores: de las situaciones que le dieron origen, de la asimilación de los efectos positivos del desarrollo y de la propia capacidad del sistema político para mantener a elevado nivel la mística de desarrollo que lo sustenta.

La persistencia del sistema político será entonces, la consecuencia de las relaciones dinámicas a que pueden dar lugar las diferentes combinaciones de *a)* y *b)*, y consiguientemente, de la magnitud y sentido del resultado de la confrontación entre ambas fuerzas. Este resultado podrá establecerse a diferentes niveles de ritmo de desarrollo y de grado de desarrollo. El ritmo de desarrollo será, en parte, la consecuencia de *a)* y *b)* y, en parte, la causa de ambas fuerzas. Veamos algunas situaciones hipotéticas. Una reducción brusca y sostenida en el ritmo de desarrollo provocado por alguna causa ajena al nivel de operación del sistema económico, como son, el deterioro de los términos de intercambio a la contracción de la demanda internacional de determinados productos, aumentará la sensibilidad hacia el costo del desarrollo según ha sido definido en *a)* y esto a su vez, podrá producir una reducción de *b)*. Todo esto reaccionará sobre el desarrollo y podrá producir una nueva contracción del ritmo de desarrollo. Si la contracción del ritmo de desarrollo tiene cierta permanencia y se da en medio de las relaciones de fuerza indicadas, puede afectar la estabilidad del sistema político. Si la fuerza *b)* es muy intensa podría ocurrir que el sistema político pueda soportar sin alteraciones un prolongado periodo de estanca-

miento. (El caso de Indonesia es un buen ejemplo; también lo es el periodo peronista en la Argentina después de 1949. En ambos casos una fuerte relación carismática con el líder político evitó *a corto plazo* los efectos deteriorantes del estancamiento.) Pero *en el plazo largo* es difícil que esta situación se mantenga, no hay liderazgo carismático que sobreviva a un estancamiento prolongado. En estas condiciones, lo más probable es que se produzcan cambios en los programas de acción económica y política del gobierno, lo cual podría ocurrir con o sin relevo de líderes políticos.

De cualquier manera, la salida hacia el desarrollo deberá ser hallada y el costo de la salida será proporcional a la resistencia y dificultades que se hayan encontrado. En consecuencia, si la contracción del ritmo de desarrollo es brusca y sostenida y trasmite rápida y profundamente sus efectos sobre *a)* y *b)* la probabilidad de que haya una quiebra en la estructura del sistema político será muy alta.

En otra situación hipotética, la contracción del ritmo de desarrollo podría ser la consecuencia de una reducción de *b)* Esto podría tener varias consecuencias. Si el grado de desarrollo es alto, la disminución del esfuerzo colectivo en pro del desarrollo podrá ser acompañado por demandas de mayor consumo, lo cual hará que aumenten las presiones redistributivas y que por lo tanto disminuya la tasa de acumulación de capital. Esto tendrá consecuencias al nivel del sistema político donde podrá producir cambios de importancia. (El periodo de la "desestalinización" en Rusia puede servir para ilustrar este proceso aunque es difícil aún evaluar la profundidad de las modificaciones que se han producido.)

Luego, la fuente de inestabilidad del sistema político estará dada aquí por los desequilibrios entre las fuerzas sociales indicadas en *a)* y *b)*, y cuando este desequilibrio sea suficientemente profundo y sostenido la probabilidad de una ruptura brusca de la estabilidad es alta.

## 10.2 *En el sistema político orientado hacia el compromiso*

Como ya se ha visto en los análisis anteriores, este sistema político se confronta con dos problemas centrales, bastante diferentes de los del tipo anterior. El primero, es el *de la estabilidad de la política de compromiso y de su costo para el desarrollo*. El segundo, es el *de la integración de la sociedad marginal cuando ha comenzado el proceso de movilización*. Ambos problemas tienden a resolverse con cierta facilidad cuando *el ritmo de desarrollo es alto* pero ya se sabe que este sistema está correlacionado más bien con una baja tasa de desarrollo.

De manera que la estabilidad de este sistema puede ser planteada en relación con dos fuerzas:

- a) La dinámica de la política de compromiso, su inclusividad y su costo para el desarrollo.
- b) Al grado de integración de la sociedad marginal, es decir, la congruencia entre el ritmo de movilización y el de integración.

Hay varias situaciones posibles; examinaremos solo dos de ellas. Primero, si el compromiso es inestable puede ocurrir que lo sea por la competencia faccional en la cúspide o por el ingreso de presiones del lado de la sociedad marginal. La primera alternativa se resuelve mediante un nuevo compromiso mientras que la segunda cuando es muy fuerte puede significar una quiebra brusca del sistema político. Segundo, si el costo del compromiso es alto y consiguientemente el ritmo de desarrollo es muy bajo o nulo, puede ocurrir que haya un fuerte desfase entre el ritmo de movilización y el de integración, o bien que esto se realice de una manera conflictual con el sistema político; de manera que en estas condiciones la presión marginal aumentará y lo desbordará si el desfase es suficientemente grande.

La fuente de inestabilidad del sistema político estará dada aquí por los desequilibrios entre la política de compromiso por una parte y la integración de la sociedad marginal por la otra. La ruptura tenderá a ser entonces una resultante de la intensidad de estos desequilibrios.

<sup>1</sup> A. E. Solari. *Impacto Político de las Diferencias Internas de los Países en los Grados e Índices de Modernización y Desarrollo Económico en América Latina*, trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre Investigación Social Comparativa en los Países en Desarrollo, realizada en Buenos Aires en septiembre de 1964. Al hacer la presentación verbal de su trabajo el profesor Solari indicó la posibilidad de que el análisis del problema del impacto político de las diferencias internas pudiera ser también orientado a explorar las rupturas más bien que los ajustes en el sistema político.

<sup>2</sup> Hugh Thomas (ed.) *The Establishment*, The New English Library, Londres, 1962. Véase el primer ensayo "The Establishment and Society" cuyo autor es el editor.

<sup>3</sup> Cf. J. Graciarena. "Desarrollo y Política. Algunas Consideraciones sobre la Dominación Oligárquica y la Alianza para el Progreso en América Latina" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, vol. 2 núm. 4 (enero-mayo de 1963), pp. 139 y ss.

<sup>4</sup> Daniel Lerner. "Toward a Communication Theory of Modernization", en Lucian Pye (ed.) *Communications and Social Development*, Princeton University Press, Princeton N. J., 1963, pp. 327 y ss.

<sup>5</sup> K. H. Silvert. *La sociedad Problema. Reacción y Revolución en América Latina*. Paidós, Buenos Aires 1962, p. 29.

<sup>6</sup> D. E. Apter. *System, Process and Political of Economic Development* en B. E. Hoselitz y W. E. Moore (ed.) "Industrialization and Society", UNESCO, Mouton, 1963, pp. 135-58 "La vía alternativa que estoy sugiriendo aquí es el análisis estructural utilizando métodos comparativos. Las unidades concretas de análisis son sociedad y gobierno. El desarrollo económico es un problema tanto del gobierno como de los miembros de la sociedad. Para tratar con esas unidades en interacción, con respecto al cambio tecnológico y al desarrollo económico, queremos una teoría que indique las propiedades que forman las bases de la relación entre las dos unidades. Más aún, deseamos indicar el proceso que resultará de la acción entre sistemas cuando son confrontados con el problema del desarrollo económico y del cambio tecnológico" (pp. 136-7). Ver también del mismo autor: *The Political Kingdom in Uganda: a Study in Bureaucratic Nationalism*, Princeton University Press, Princeton N. Y., 1961.

<sup>7</sup> D. E. Apter. *Ob. cit.* p. 140.

<sup>8</sup> D. E. Apter. *Ob. cit.* p. 140.

<sup>9</sup> D. E. Apter. *Ob. cit.* p. 140

<sup>10</sup> D. E. Apter. *The political Kingdom. cit.*

<sup>11</sup> En la revista *Primera Plana*, Buenos Aires, septiembre 22 de 1964, p. 9 y ss. En misma nota se indica que en tanto ingresaron al parlamento argentino durante el año legislativo 4 700 proyectos sólo se aprobaron alrededor de 240 leyes, de las cuales unas pocas, quizá menos de 10, eran de verdadera importancia. Al mismo tiempo se señala que las licencias con goce de sueldo fueron concedidas con mucha liberalidad y frecuencia y que los parlamentarios argentinos han estado muy ocupados atendiendo los problemas políticos de sus jurisdicciones de los que dependerán sus posibilidades de reelección. En la Cámara de Diputados el compromiso ha sido prácticamente institucionalizado en una Comisión de Labor Parlamentaria en la que están representados todos los bloques y que es la que decide nada menos que cuales proyectos serán tratados y cuándo.

Un representante del bloque de diputados del partido mayoritario de la Argentina, Unión Cívica Radical del Pueblo, dijo en un debate que su bloque se había "preocupado por evitar el tratamiento de temas que puedan provocar agitación", en *La Prensa*, Buenos Aires, septiembre 24 de 1964.

<sup>12</sup> A. Boskoff. "Social Indecision: a Disfunctional Focus of Transitional Society, en *Social Forces*, mayo 1959 (núm. 4).

<sup>13</sup> D. Montaña Cuéllar. "Colombia: Pais Formal y Pais Real" Platina, Buenos Aires, 1963, pp 218 y ss.

<sup>14</sup> D. Montaña Cuéllar. *Ob. cit.* "Entre el partido conservador y el partido liberal —como lo había anunciado el viejo López— se habían borrado las fronteras políticas. El partido liberal ya no era radical, ni anticlerical, ni partidario de la separación entre la Iglesia y el Estado, ni anticonfesional, ni vocero de la 'soberanía popular', tras de la cual buscaban salida las aspiraciones sociales de una pequeña burguesía oprimida por la aristocracia terrateniente. El partido conservador tampoco era exclusivamente clerical, incondicionalmente adicto a los regímenes personales fuertes, ni nacionalista, ni vuelto hacia la tradición hispana. A la cabeza de los dos grandes partidos, con igual calidad y fuerza, había aparecido la alta burguesía cuyos intereses exigían la organización del Estado, bajo la apariencia de una organización vertical de los partidos opuestos, que en realidad dan sustento a la organización horizontal de las clases dominantes en la cima de la pirámide, el séquito de fuerzas armadas y jefes de la Iglesia al lado y las clases populares subordinadas en la base", p. 222.

<sup>15</sup> G. Guzmán, Fals Borda y E. Umaña Luna. *La Violencia en Colombia*, Ediciones Tercer Mundo, tomo I (1962) y tomo II (1964). Bogotá. Véanse las opiniones del profesor Luis López de Mesa quien afirma que la violencia posterior a 1946 se produjo "con el querer o permitir" de los gobernantes y las consideraciones que siguen de los autores del libro (tomo II, pp. 382-3). También puede verse en el mismo tomo II el fragmento del discurso del doctor Laureano Gómez transcrito en la p. 383 y otras opiniones citadas en las pp. 385 y ss.

<sup>16</sup> *Id. id.* Véase al respecto el examen de los estatutos “constitucionales” dictados por grupos guerrilleros en las diferentes regiones donde predominó la violencia, en pp. 55 y ss. del tomo II. También puede verse sobre la localización de la violencia en 1962 y la situación de las llamadas “repúblicas independientes” en pp. 284 y ss. el tomo II.

<sup>17</sup> *Id. id.* tomo I, p. 292.

<sup>18</sup> E. J. Hobsbawn. “The Anatomy of Violence”, en *New Society* (núm. 28) de abril 11 de 1963.

<sup>19</sup> El presidente Valencia de Colombia “declaró que si el sistema del Frente Nacional que apoya al gobierno sufre algún tropiezo en su normal funcionamiento, Colombia estaría a punto de afrontar una ola de violencia similar a la que azotó al país en los últimos diez años”... “Algunos sectores del Congreso y del partido Conservador, al que pertenece Valencia, han sostenido que la ineficacia del gobierno para solucionar los problemas económicos y sociales de la nación, ha sido factor decisivo para que los movimientos políticos de extrema izquierda o derecha estén aumentando sus efectivos electorales”... “Valencia dijo al responder a críticas que se hacen a la obra de su gobierno que ‘el Frente Nacional es un canon constitucional vigente, que no puede romperse por simples intereses y juegos políticos. Si llegara a romperse vendría una ola de violencia de la que no quedaríamos vivos sino dos colombianos y esos dos —para sobrevivir— tendrían que pactar otra vez un frente nacional.’” En *La Prensa* de Buenos Aires del 30 de septiembre de 1964. Al día siguiente, el mismo diario, publicó un cable en el que se daba cuenta que “las fuerzas vivas anunciaron que están dispuestas a ofrecer su más amplio apoyo al gobierno del presidente Valencia. Los directores de los partidos tradicionales de Colombia, el Liberal y el Conservador, la asociación nacional de industriales, y las centrales sindicales publican hoy en los diarios sendas declaraciones de irrestricto apoyo a Valencia”.

<sup>20</sup> Gino Germani. *Assimilation of Immigrants in Urban Areas*, en P. Hauser (ed.) “Handbook of Urban Studies”, UNESCO, Paris. También del mismo autor: “Los Procesos de Movilización e Integración y el Cambio Social”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1963, y *Política y Sociedad en una Época de Transición*, Faidos, Buenos Aires, 1963, cap. v y vi. Uso el término “proceso de movilización” con el sentido que les da este autor.

<sup>21</sup> H. Jaguaribe. *Desenvolvimento Económico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, cap. IV, pp. 184 y ss., del mismo autor: *Burguesía y Proletariado en el Nacionalismo Brasileño*, Buenos Aires, Coyoacán, 1961. Véase su análisis del “cartorialismo”.

<sup>22</sup> P. González Casanova. “Sociedad Plural y Desarrollo: el caso de México”, en *América Latina*, año V, núm. 4 (octubre-diciembre de 1962), pp. 31 y ss. También su libro *La democracia en México*, ERA, 1965.

<sup>23</sup> E. J. Hobsbawn *The Age of Revolution*, Weidenfeld, Londres, 1962, (hay traducción española con el título “Las Revoluciones Burguesas”, Guadarrama, Madrid, 1963), y J. L. Romero, *El Ciclo de la Revolución Contemporánea*, Argos, Buenos Aires, 1948.

<sup>24</sup> Cf. G. Germani. *Ob. cit.*