

PAIDÓS ESTADO Y SOCIEDAD

Últimos títulos publicados:

93. N. Chomsky, *Estados canallas*
94. J. B. Thompson, *El escándalo político*
95. M. Hardt y A. Negri, *Imperio*
96. A. Touraine y F. Khosrokhavar, *A la búsqueda de sí mismo*
97. J. Rawls, *La justicia como equidad*
98. F. Ovejero, *La libertad inhóspita*
99. M. Caminal, *El federalismo pluralista*
100. U. Beck, *Libertad o capitalismo*
101. C. R. Sunstein, *República.com*
102. J. Rifkin, *La economía del hidrógeno*
103. Ch. Arnsperger y Ph. Van Parijs, *Ética económica y social*
104. P. L. Berger y S. P. Huntington (comps.), *Globalizaciones múltiples*
105. N. García Canclini, *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*
106. W. Kymlicka, *La política vernácula*
107. V. Shiva, *Cosecha robada*
108. M. Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*
109. D. Held y A. McGrew, *Globalización/Antiglobalización*
110. R. Dworkin, *Virtud soberana*
111. T. M. Scanlon, *Lo que nos debemos unos a otros*
112. D. Osborne y P. Plastrik, *Herramientas para transformar el gobierno*
113. P. Singer, *Un solo mundo*
114. U. Beck y E. Beck-Gernsheim, *Individualización*
115. F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella (comps.), *Nuevas ideas republicanas*
116. J. Gray, *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*
117. L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos?*
118. A. Negri, *Guías. Cinco lecciones en torno a Imperio*
119. V. Fisas, *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*
120. B. R. Barber, *El imperio del miedo*
121. M. Walzer, *Reflexiones sobre la guerra*
122. S. P. Huntington, *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*
123. J. Rifkin, *El sueño europeo. Cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano*
124. U. Beck, *Poder y contrapoder en la era global*
125. Cl. Bébéar y Ph. Manière, *Acabarán con el capitalismo*
126. Z. Bauman, *Vidas desperdiciadas*
127. Z. Brzezinski, *El dilema de EE.UU.*
128. N. Chomsky, *Sobre democracia y educación, vol. 1*
129. N. Chomsky, *Sobre democracia y educación, vol. 2*
130. H. Joas, *Guerra y modernidad*
131. R. Dahrendorf, *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*
132. U. Beck, *La mirada cosmopolita o la guerra en la paz*
133. H. Schmidt, *Las grandes potencias del futuro*
134. T. Pogge, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*
135. A. Touraine, *Un nuevo paradigma*
137. M. Yunus, *El banquero de los pobres*
138. U. Beck y E. Grande, *La Europa cosmopolita*
139. P. Arrojo, *El reto ético de la nueva cultura del agua*
140. J. Gray, *Herejías. Contra el progreso y otras ilusiones*

Samuel P. Huntington

El orden político en las sociedades en cambio

Prefacio a la segunda
edición de Francis Fukuyama

Presentación de la segunda
edición de Oscar Oszlak



PAIDÓS

Barcelona • Buenos Aires • México

y del Consejo de Relaciones Internacionales de la Universidad de Yale, para pronunciar las disertaciones Henry L. Stimson en 1966. Fragmentos de los capítulos 1, 2 y 3 aparecieron en las publicaciones periódicas *World Politics* y *Daedalus*, cuyos editores autorizaron su reproducción en el presente trabajo. Christopher Mitchell, Joan Nelson, Eric Nordlinger y Steven R. Rivkin leyeron todo el manuscrito o algunas de sus partes, y aportaron valiosos comentarios y sugerencias. Durante los últimos cuatro años, mis colegas del Seminario para profesores de Harvard-MIT sobre Desarrollo Político enriquecieron con su profundo y erudito aporte mis reflexiones acerca del orden político y el cambio social. En ese mismo período muchos estudiantes me ayudaron también a reunir y analizar gran cantidad de datos sobre los países en vías de modernización. Entre quienes contribuyeron en forma directa y destacada a la preparación de este libro debo señalar a Richard Alpert, Margaret Bates, Richard Betts, Robert Bruce, Allan E. Goodman, Robert Hart, Christopher Mitchell y William Schneider. Por último, a lo largo de todo este trabajo Shirley Johannesen Levine fue una eficaz e inapreciable colaboradora en la investigación, redacción, mecanografía, lectura de pruebas, y muy especialmente como encargada de equipo y coordinadora de las actividades del grupo que realizó esas tareas. Debo expresar mi más profundo agradecimiento a todas las personas e instituciones que me brindaron su apoyo, consejo y cooperación. Con toda esa ayuda, es indudable que los errores o defectos que pudieran haberse deslizado en el texto son de mi entera responsabilidad.

S. P. H.

Cambridge, Massachusetts
abril de 1968

I

Orden político y decadencia política

LA BRECHA POLITICA

grados de gobierno

La diferencia política más importante entre los países se refiere, no a su forma de gobierno, sino al grado de gobierno con que cuentan. Las diferencias entre democracia y dictadura no son tantas como las que existen entre los países cuya política incluye el consenso general, comunidad, y atributos tales como legitimidad, organización, eficacia, estabilidad, y aquellos otros que carecen de muchas de estas cualidades. Los Estados totalitarios comunistas y los liberales de Occidente pertenecen por lo general a la categoría de los sistemas políticos eficaces, no a la de los débiles. Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tienen formas de gobierno diferentes, pero en los tres sistemas el Estado cumple su función específica. Cada país constituye una comunidad política en cuyo pueblo impera un consenso absoluto sobre la legitimidad del sistema. En cada uno de ellos, asimismo, los ciudadanos y sus dirigentes comparten la misma visión del interés público de la sociedad y de las tradiciones y principios en que se basa la comunidad política. Los tres poseen instituciones políticas sólidas, flexibles, coherentes; burocracias eficientes, partidos políticos bien organizados, un alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, importante ingerencia del gobierno en la economía, y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político. Cuentan con la lealtad de sus ciudadanos, y por lo tanto pueden recaudar impuestos, reclutar mano de obra e innovar y realizar su política. Si el Politburó, el gabinete o el Presidente adoptan una decisión, es muy probable que se la ponga en práctica por medio del aparato gubernativo.

Por todas estas características, los sistemas políticos de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética presentan una marcada diferencia con los gobiernos de muchos países en vías de modernización de Asia, África y América latina. Estos carecen de muchas cosas. Tienen escasez de alimentos, de alfabetismo, educación, riqueza, rentas, salud y productividad, pero casi todos esos problemas han sido reconocidos y se han hecho esfuerzos por solucionarlos. Por otra parte, y además de estas carencias, hay una mucho más grave: un déficit de comunidad política, de gobierno

carencias.

↑
gran carencia
países en desarrollo

eficaz, representativo, legítimo. "Sé muy bien —señaló Walter Lippmann— que para los hombres que viven en una comunidad no existe mayor necesidad que la de ser gobernados, y si es posible de autogobernarse; de ser bien gobernados si tienen suerte, pero, sea como fuere, dé ser gobernados."¹ Lippmann escribió esto en un rapto de desesperación respecto de Estados Unidos. Pero las mismas palabras rigen en mayor medida para esos países en vías de modernización, cuya comunidad política está dividida en fragmentos enfrentados y las instituciones políticas tienen poco poder, menos grandeza y ninguna elasticidad. Y donde, en muchos casos, el gobierno no gobierna.

A mediados de la década de 1950, Gunnar Myrdal llamó la atención del mundo sobre el hecho evidente de que las naciones más ricas del mundo aumentaban su opulencia, en forma absoluta y relativa, a un ritmo mucho más veloz que el de las naciones más pobres. "En general —sostuvo—, los desniveles económicos entre los países desarrollados y subdesarrollados se han acentuado notablemente en las últimas décadas." El presidente del Banco Mundial destacó asimismo en 1966 que, si se mantenían las actuales tasas de desarrollo, la diferencia entre el ingreso nacional per cápita de Estados Unidos y 40 países subdesarrollados alcanzaría un incremento del 50 por ciento en el año 2000.² No cabe duda de que un punto fundamental, quizás el más importante de la economía internacional y de desarrollo, es la tendencia que esta brecha económica muestra a ensancharse aceleradamente. En política hay un problema similar y de análoga urgencia. Lo mismo que en la economía, la diferencia entre los sistemas políticos desarrollados y los subdesarrollados, entre las formas políticas sanas y las corrompidas, se ha ensanchado notablemente. Esta brecha política está vinculada con la económica y se le parece bastante, aunque no sea idéntica a ella. Algunos países con economía subdesarrollada pueden poseer sistemas políticos altamente evolucionados, en tanto que otros que han alcanzado niveles económicos superiores todavía se encuentran sumergidos en el caos y el desorden político. Pero, en el siglo xx el foco principal del subdesarrollo político, lo mismo que del económico, tiende a centralizarse en los países de Asia, África y América latina en proceso de modernización.

Con muy pocas excepciones destacables, después de la Segunda Guerra Mundial, su evolución política se caracterizó por crecientes conflictos étnicos y clasistas, repetidos motines y violencia popular, frecuentes golpes de Estado militares, predominio de dirigentes personalistas inestables que a menudo adoptaban desastrosas políticas económicas y sociales, una amplia y flagrante corrupción de ministros y empleados públicos, una violación arbitraria de los derechos y libertades de los ciudadanos, niveles

¹ Walter Lippmann: *New York Herald Tribune*, 10 de diciembre de 1963, pág. 24.

² Gunnar Myrdal: *Rich Lands and Poor*, Nueva York y Evanston, Harper and Row, 1957, pág. 6; George, D. Woods: "The Development Decade in the Balance", *Foreign Affairs*, 44, enero de 1966, pág. 207.

decrecientes de eficacia y capacidad burocráticas, una difundida alienación de los grupos políticos urbanos, la pérdida de autoridad de legislaturas y tribunales, y la fragmentación (y a veces desintegración total) de partidos políticos con amplias bases de afiliados. En las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se produjeron golpes de Estado exitosos en 17 de los 20 países latinoamericanos (sólo México, Chile y Uruguay continúan con sus procesos constitucionales); en media docena de Estados de África del Norte y el Medio Oriente (Argelia, Egipto, Siria, el Sudán, Irak, Turquía), en igual número de países del centro y el oeste de África (Ghana, Nigeria, Dahomey, Alto Volta, República Centroafricana, Congo), y en varias comunidades asiáticas (Pakistán, Tailandia, Laos, Vietnam del Sur, Birmania, Indonesia, Corea del Sur). La violencia revolucionaria, la insurrección y la guerra de guerrillas asolaron a Cuba, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia, Guatemala y la República Dominicana en Latinoamérica; a Argelia y el Yemen en el Medio Oriente, y a Indonesia, Tailandia, Vietnam, China, Filipinas, Malaya y Laos en Asia. La violencia o las tensiones tribales o comunales causaron serias perturbaciones en Guyana, Marruecos, Irak, Nigeria, Uganda, el Congo, Burundi, Sudán, Ruanda, Chipre, India, Ceilán, Birmania, Laos y Vietnam del Sur. En América latina gobiernos fuertes del tipo de las viejas dictaduras impusieron un frágil dominio de base policial en países como Haití, Paraguay y Nicaragua. En el hemisferio oriental, los regímenes tradicionales de Irán, Libia, Arabia, Etiopía y Tailandia se esforzaron por introducir reformas en sus sistemas de gobierno, en momentos en que tambaleaban al borde del derrocamiento revolucionario.

Durante las décadas de 1950 y 1960, la incidencia numérica de los episodios de violencia y desorden político aumentó en proporciones dramáticas en la mayoría de los países del mundo. De acuerdo con un cálculo, el año 1958 fue testigo de unas 28 insurrecciones guerrilleras prolongadas, cuatro levantamientos militares y dos guerras dentro del modelo clásico. Siete años después, en 1965, estallaban prolongadas insurrecciones y diez rebeliones militares, en tanto que se entablaban cinco conflictos de tipo tradicional. En esas mismas décadas creció también en forma significativa la inestabilidad política. La violencia, la subversión y otros factores de desequilibrio fueron cinco veces más frecuentes entre 1955 y 1962 que entre 1948 y 1954. Sobre 84 países analizados, por lo menos en 64 la situación era menos estable en el último período indicado que en el anterior.³ A todo lo largo de Asia, África y América latina se produjo una declinación del orden político, el deterioro de la autoridad, eficacia y legitimidad de los gobiernos. Se acentuó asimismo la falta de moral cívica y espíritu patriótico, así como de instituciones políticas capaces de orien-

³ Wallace W. Conroe: "A Cross-National Analysis of the Impact of Modernization Upon Political Stability", tesis de doctorado inédita, San Diego State College, 1965, págs. 52-54, 60-62; Ivo K. y Rosalind L. Feierabend: "Aggressive Behaviors Within Politics, 1948-1962: A Cross-National Study", *Journal of Conflict Resolution*, 10, septiembre de 1966, págs. 253-254.

tar y dar sentido al interés público. El escenario estaba dominado por la decadencia política, no por su desarrollo.

CUADRO 1. Conflictos militares, 1958-1965

	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Insurrección prolongada, irregular o de guerrilla	28	31	30	31	34	41	43	42
Rebeliones breves, golpes, sublevaciones	4	4	11	6	9	15	9	10
Guerras declaradas, de curso militar tradicional	2	1	1	6	4	3	4	5
Total	34	36	42	43	47	59	56	57

Fuente: Departamento de Defensa de E.U.A.

¿Cuál es la causa de esta violencia e inestabilidad? La tesis primordial de este libro es que constituyeron en gran parte el resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas. "Entre las leyes que rigen a las sociedades humanas —señaló Tocqueville— hay una que parece mucho más precisa y clara que todas las demás. Si los hombres quieren seguir siendo civilizados o llegar a serlo, el arte de asociarse debe crecer y perfeccionarse en la misma proporción en que aumenta la igualdad de condiciones".⁴ La inestabilidad política en Asia, Africa y América latina deriva precisamente de la falta de cumplimiento de esta circunstancia: la igualdad en la participación política evoluciona con mucho mayor rapidez que "el arte de asociarse". (El cambio económico y social —urbanización, crecimiento del alfabetismo y la educación, industrialización, expansión de los medios masivos de comunicación— amplían la conciencia política, multiplican sus demandas, ensanchan su participación.) Estos cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas tradicionales, y complican tremendamente los problemas de la creación de nuevas bases de asociación e instituciones políticas que unan la legitimidad a la eficacia. Los ritmos de movilización social y el auge de la participación política son elevados; los de organización e institucionalización políticas, bajos. El resultado es la inestabilidad y el desorden. El principal problema de la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales.

Durante las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la política exterior norteamericana no supo encarar con energía este problema. La brecha económica, en abierto contraste con la política, fue el

⁴ Alexis de Tocqueville: *Democracy in America*, comp. por Phillips Bradley. Nueva York, Knopf, 1955, 2, pág. 118. [Hay versión castellana: *La democracia en América*. México, F. C. E., 1963.]

centro de una constante atención, análisis y acción. Programas de ayuda y de préstamos, el Banco Mundial y los regionales, la ONU y la OCDE, consorcios y monopolios, planificadores y políticos, todos se unieron en un enorme esfuerzo para hacer algo por el problema del desarrollo económico. ¿Pero quién mostró preocupación por la brecha política? Algunos funcionarios norteamericanos admitieron que Estados Unidos tenía primordial interés en la creación de regímenes políticos viables en los países en vías de modernización. Pero de todas las actividades del gobierno norteamericano que podían tener alguna influencia en esos países, muy pocas o casi ninguna se vinculó en forma directa con la promoción de la estabilidad política y la reducción del hiato existente en ese terreno. ¿Cómo puede explicarse esa asombrosa laguna?

La falla parecería tener sus raíces en dos aspectos distintos de la experiencia histórica norteamericana. Al enfrentarse con los países en modernización, Estados Unidos se encontró en desventaja a causa de su historia venturosa. A lo largo de su evolución, E.U.A. fue favorecido en exceso por los dones de la abundancia económica, el bienestar social y la estabilidad política. Esta placentera conjunción de bendiciones llevó a los norteamericanos a creer en lo bueno como algo absoluto: a suponer que todas las cosas buenas van de la mano y que el logro de un objetivo social deseable contribuye al de otros. La política norteamericana hacia los países que nos ocupan tradujo esta experiencia en la creencia de que la estabilidad política sería el resultado natural e inevitable del logro de un firme desarrollo económico, en primer término, y después de una amplia reforma social. A lo largo de la década de 1950, prevaleció en toda la política exterior norteamericana la suposición de que las mejoras económicas —eliminación de la pobreza, la enfermedad, el analfabetismo— eran necesarias para lograr el desarrollo y la estabilidad políticos. Según el razonamiento norteamericano, el orden de causalidad se encadenaba así: la ayuda económica promueve el desarrollo económico; éste promueve la estabilidad política. Este dogma fue consagrado por la legislación y, lo que es más grave aún, quedó arraigado en el pensamiento de los funcionarios de la AID y otras entidades vinculadas con los programas de ayuda exterior.

Si en Asia, Africa y América latina la decadencia e inestabilidad políticas fueron más desenfadadas en 1965 que 15 años antes, ello se debió en parte a que la política norteamericana reflejaba ese dogma erróneo. Pues en realidad, el desarrollo económico y la estabilidad política son dos metas independientes, y el camino hacia una de ellas no tiene por qué estar vinculado necesariamente con el que lleva a la otra. En algunos casos, los programas de desarrollo económico pueden contribuir a la estabilidad política; en otros, es posible que le provoquen un serio debilitamiento. Del mismo modo, algunas formas de estabilidad política estimulan el desarrollo económico; otras, en cambio, producen el efecto contrario. En la década de 1950 la India era uno de los países más pobres del mundo y tenía una tasa muy modesta de crecimiento económico. Pero gracias al Partido del Congreso logró alcanzar un alto grado de estabilidad política. El

ingreso per cápita en Argentina y Venezuela era unas diez veces mayor que en la India, y Venezuela tenía además una tasa asombrosa de crecimiento económico. No obstante, la estabilidad sigue siendo una meta difícil de alcanzar para ambos países.

En 1961, con la Alianza para el Progreso, la reforma social —es decir, la distribución más equitativa de recursos materiales y simbólicos— se unió al desarrollo económico como un objetivo consciente y explícito de la política norteamericana hacia los países en modernización. Este hecho era, en parte, una reacción ante la Revolución cubana, y reflejaba la suposición imperante entre los planificadores políticos de que las reformas agrarias e impositivas, los proyectos de vivienda y los programas de bienestar reducirían las tensiones sociales y extinguirían el detonante del fidelismo. Una vez más, la estabilidad política sería el subproducto del logro de otro objetivo socialmente deseable. En realidad, la relación entre reforma social y estabilidad política se parece, por supuesto, a la que existe entre ésta y el desarrollo económico. En ciertas circunstancias las reformas pueden aplacar las tensiones y estimular un cambio pacífico en lugar de uno violento. Pero en otras, es muy posible que las exacerben y precipiten la violencia; que sean un catalizador y no un sucedáneo de la revolución.

Otra razón de la indiferencia norteamericana hacia el desarrollo político es la de que en su experiencia histórica no existió la necesidad de establecer un orden político. Los norteamericanos, dijo Tocqueville, nacieron iguales y por consiguiente jamás tuvieron que preocuparse por crear la igualdad; disfrutaron los beneficios de una revolución democrática sin haberla padecido. Del mismo modo Estados Unidos nació con un gobierno, con instituciones y prácticas políticas importados de la Inglaterra del siglo XVII. Sus habitantes, pues, nunca tuvieron que crear un gobierno. Este vacío en su experiencia histórica les produjo una ceguera especial en cuanto a los problemas que implica la creación de una autoridad eficaz en los países en modernización. Cuando un norteamericano piensa sobre el proceso de construcción de un gobierno, no se orienta hacia la creación de la autoridad y la acumulación de poder, sino más bien hacia la limitación de la autoridad y la división del poder. Si se le pide que proyecte un gobierno, presenta una Constitución escrita, una carta de derechos civiles, separación de poderes, frenos y contrapesos, federalismo, elecciones regulares, partidos en competencia recíproca, etc.: es decir, toda una serie de excelentes dispositivos para limitar el gobierno. El norteamericano lockeano es tan fundamentalmente contrario al sistema gubernamental que identifica el gobierno con las restricciones que se deben imponer a éste. Frente a la necesidad de proponer un sistema político que lleve el poder y la autoridad a su punto máximo, carece de respuestas prontas. Su fórmula general es la de que el gobierno debe basarse en elecciones libres e imparciales.

En muchas sociedades en vías de modernización, esta fórmula es inaplicable. Para tener un sentido positivo, las elecciones presuponen cierto nivel de organización política. El problema no consiste en efectuarlas, sino en crear organizaciones necesarias. En muchos de los países a que

nos referimos, si no en la mayoría, las elecciones sólo sirven para aumentar el poder de fuerzas sociales perturbadoras y a menudo reaccionarias, y destruir la estructura de la autoridad pública. "Para crear un gobierno que será administrado por hombres para regir a otros hombres —advirtió Madison en *The Federalist*, nº 51— la mayor dificultad consiste en lo siguiente: primero hay que capacitar al gobierno para controlar a los gobernados, y luego obligarlo a controlarse a sí mismo." En muchos de esos países los gobiernos siguen siendo incapaces de cumplir con la primera función, y menos aún con la segunda. El problema principal no es la libertad, sino la creación de un orden público legítimo. Puede haber orden sin libertad, por supuesto, pero no libertad sin orden. La vigencia de la autoridad es previa a su limitación, y precisamente la autoridad es lo que escasea en esos países; (sus gobiernos se encuentran a merced de intelectuales alienados, coroneles estrepitosos y estudiantes revoltosos.)

Esa carencia de autoridad es lo que a menudo son capaces de superar los movimientos comunistas y sus similares. La historia demuestra en forma concluyente que los gobiernos comunistas no son mejores que los liberales en lo que se refiere a atenuar el problema del hambre, mejorar el estado sanitario de la población, incrementar el producto nacional, crear industria y promover el bienestar al máximo. Pero una cosa que los gobiernos comunistas pueden hacer es gobernar: disponen de autoridad efectiva para ello. Su ideología les proporciona una base de legitimidad, y la organización partidaria les da el mecanismo institucional para movilizar el apoyo necesario y llevar a cabo su política. Derribar el gobierno en muchos países en modernización es tarea simple: bastan un batallón, dos tanques y media docena de coroneles. Pero ningún gobierno comunista de uno de esos países ha sido derribado por un golpe de Estado militar. El verdadero desafío que los comunistas les plantean no consiste en que sean muy hábiles para derribar gobiernos (lo cual es bastante fácil), sino en que son muy capaces para formarlos (tarea mucho más difícil, por cierto). Quizá no concedan libertades, pero sí ofrecen autoridad: en una palabra, crean gobiernos que pueden gobernar. Mientras los norteamericanos se esfuerzan trabajosamente por reducir la brecha económica, los comunistas ofrecen a los países en vías de modernización un método ampliamente probado y experimentado para franquear la brecha política. En medio de la violencia y los conflictos sociales en que esos países se debaten, por lo menos les presentan cierta seguridad de orden político.

INSTITUCIONES POLITICAS: COMUNIDAD Y ORDEN POLITICO

Fuerzas sociales e instituciones políticas

El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. Una fuerza social es un grupo étnico, religioso, territorial, económico o

necesidad instituciones políticas para lograr el mantener comunidad política

autoridad
de los que
pueden
governar

carencia
autoridad

de status. / La modernización implica, en gran medida, la multiplicación y diversificación de las fuerzas sociales en la sociedad. / Los agrupamientos de parentesco, raciales y religiosos son complementados por los que se forman en torno de los grupos de ocupaciones, clases sociales y especializaciones. Por otra parte, una organización o procedimiento políticos son un dispositivo para mantener el orden, resolver discusiones, elegir líderes dotados de autoridad, y de este modo promover la comunidad entre dos o más fuerzas sociales. Una comunidad política simple puede tener una base puramente étnica, religiosa u ocupacional, y tiene muy escasa necesidad de instituciones políticas altamente desarrolladas. Posee la unidad de la solidaridad mecánica de Durkheim. Pero/cuanto más compleja y heterogénea es la sociedad, el logro y mantenimiento de la comunidad política dependen en mayor medida del funcionamiento de las instituciones específicas.

En la práctica no existe una diferencia definida entre una institución política y una fuerza social. Muchos grupos pueden combinar características significativas de ambas. Sin embargo, la distinción teórica entre las dos es clara. Puede darse por supuesto que todos los hombres que se dedican a la actividad política son miembros de diversas agrupaciones sociales. El nivel de desarrollo político de una sociedad depende en gran parte del grado en que esos activistas pertenecen además a una variedad de instituciones políticas y se identifican con ellas. Es evidente que el poder e influencia de las fuerzas sociales exhiben considerables variaciones. En una sociedad en la que todos pertenecen a la misma fuerza social, los conflictos son limitados y se resuelven por medio de la estructura de aquélla. No hacen falta instituciones políticas claramente diferenciadas. En una sociedad en la que sólo conviven unas pocas fuerzas sociales, un grupo —guerreros, sacerdotes, una familia determinada, un grupo étnico o racial— puede dominar a los otros e inducirlos eficazmente a aceptar su autoridad.

La sociedad puede existir con poca o ninguna comunidad. Pero en una sociedad más heterogénea y compleja ninguna fuerza social puede dominar, y menos aún crear una comunidad, si no crea instituciones políticas que posean cierta existencia independiente de las fuerzas sociales que las originaron. "El más fuerte —según la tan citada frase de Rousseau— jamás lo es tanto como para ser siempre el amo, a menos que transforme la fuerza en derecho y la obediencia en deber." En una sociedad de cualquier complejidad que fuere, el poder relativo de los grupos varía, pero para que se convierta en una comunidad el poder de cada grupo debe ejercerse por medio de las instituciones políticas que lo atemperan, moderan y reorientan con el fin de hacer que la dominación de una fuerza social resulte compatible con la comunidad de muchas.

Cuando el conflicto social falta por completo, las instituciones políticas son innecesarias; cuando hay ausencia total de armonía, son imposibles. Dos grupos que se consideran sólo como enemigos irreconciliables no pueden constituir la base de una comunidad, a menos que esa actitud mutua cambie totalmente. Entre los que componen la sociedad debe existir cierta

compatibilidad de intereses. Además, una sociedad compleja también requiere alguna definición, en función de principios generales u obligaciones éticas, del vínculo que mantiene unidos a los grupos y que distingue su comunidad de otras. En una sociedad simple, la comunidad se encuentra en la relación inmediata de una persona con otra: marido y mujer, hermanos o vecinos entre sí. La obligación y la comunidad son directas: nada externo se entromete. Pero cuando la sociedad es más compleja la comunidad implica la relación de individuos o grupos con algo que está fuera de ellos. La obligación se establece respecto de algún principio, tradición, mito, propósito o código de conducta que todos tienen en común. Estos elementos, combinados, constituyen la definición de república por Cicerón, es decir, "el agrupamiento de una gran cantidad de hombres, unidos por un acuerdo común sobre la ley y los derechos, y por el deseo de participar en beneficios mutuos". *Consensus juris* y *utilitatis communio* son dos aspectos de la comunidad política. Pero hay un tercero. Pues las actitudes deben reflejarse en la conducta, y una comunidad no implica sólo cualquier tipo de "agrupamiento", sino uno regularizado, estable y permanente. Es decir, que debe estar institucionalizado. Y la creación de instituciones políticas que impliquen y reflejen el consenso moral y el interés mutuo es, en consecuencia, el tercer elemento necesario para el mantenimiento de la comunidad en una sociedad compleja. Tales instituciones dan a su vez renovado sentido a los propósitos comunes y crean nuevos vínculos entre los intereses particulares de los individuos y los grupos.

→ Así, pues, el grado de comunidad de una sociedad compleja depende, en términos generales, de la fuerza y envergadura de sus instituciones políticas, que son la manifestación conductista del consenso moral y el interés mutuo. La familia, el clan, la tribu o la aldea pueden lograr la comunidad con más o menos esfuerzo consciente. Son en cierto modo comunidades naturales. / A medida que aumenta el número de miembros de las sociedades, la complejidad de su estructura y la diversidad de sus actividades, el logro o mantenimiento de un alto nivel de comunidad depende cada vez más de las instituciones políticas. / Los hombres, empero, son reacios a abandonar la imagen de la armonía social sin la acción política. Ese era el sueño de Rousseau. Y sigue siendo, el de muchos estadistas y soldados que imaginan que pueden crear la comunidad en sus sociedades sin dedicarse a la actividad política. Es la meta escatológica de los marxistas; quienes apuntan a recrear, al cabo de la historia, una comunidad perfecta en la cual la política resulte superflua. En realidad, esta noción atávica sólo podría tener éxito si el curso de la historia se invirtiese, si la civilización quedase anulada y los niveles de organización humana reducidos a la familia y la aldea. En las sociedades simples la comunidad puede existir sin actividad política, o al menos sin instituciones muy diferenciadas. En una sociedad compleja, es producida por la acción política y mantenida por las instituciones de ésta.

En el plano histórico, las instituciones políticas surgieron de la interacción y el desacuerdo entre las fuerzas sociales, y del gradual desarrollo

deben
nec.
por medio de
comunidad
en soc.
compleja

agrupamiento
institucionalizado

*

de los procedimientos y dispositivos de organización para resolver esos desacuerdos. La disolución de una pequeña clase dominante homogénea, la diversificación de las fuerzas sociales y la creciente interacción entre ellas, son condiciones previas para la aparición de organizaciones y procedimientos políticos, y para la eventual creación de instituciones políticas. "La elaboración consciente de una Constitución parece haber aparecido en el mundo mediterráneo cuando se debilitó la organización del clan y el antagonismo entre ricos y pobres se convirtió en un factor importante en política."⁵ Los atenienses llamaron a Solón para que redactase una Constitución, cuando vieron amenazado su Estado por la disolución, dado que había "tantos partidos diferentes como fracciones diversas en el territorio" y "la disparidad de fortuna entre el rico y el pobre también llegó en esa época a su apogeo".⁶ A medida que la sociedad ateniense adquirió mayor complejidad, para mantener su comunidad política hicieron falta instituciones políticas con un mayor grado de desarrollo. Las reformas de Solón y Clístenes fueron respuestas al cambio socioeconómico que amenazaba con socavar las bases anteriores de la comunidad. Cuando las fuerzas sociales se hicieron más heterogéneas, las instituciones políticas tuvieron que hacerse más complejas y autoritarias. Pero precisamente esto es lo que no llegó a producirse en muchas sociedades en proceso de modernización en el siglo xx. Las fuerzas sociales eran poderosas, y las instituciones políticas débiles. Los poderes legislativos y ejecutivos, las autoridades públicas y los partidos políticos siguieron siendo frágiles y desorganizados. El desarrollo del Estado quedó a la zaga de la evolución de la sociedad.

Criterios de institucionalización política

En una sociedad compleja, la comunidad política depende, pues, de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos. A su vez, esa fuerza está subordinada al alcance del apoyo con que cuentan unas y otros, y a su nivel de institucionalización. El alcance se refiere, simplemente, a la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos engloban la actividad de la sociedad. Si sólo un pequeño grupo de clase alta pertenece a organizaciones políticas y actúa en términos de una serie de procedimientos, el alcance es limitado. En cambio, si un gran sector de la población está políticamente organizado y adopta los procedimientos correspondientes, el alcance es amplio. Las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciadas. El grado de institucionalización de las organizaciones y procedimientos es variable. Tanto la Universidad de Harvard como las nuevas escuelas secundarias suburbanas son organizaciones, pero Harvard es, desde luego, más institución que éstas. El sistema de antigüedad en el Congreso y las conferencias de prensa del presidente Johnson

⁵ Francis D. Wormuth: *The Origins of Modern Constitutionalism*. Nueva York, Harper, 1949, pág. 4.

⁶ Plutarco: *The Lives of the Noble Grecians and Romans*, trad. de John Dryden. Nueva York, Modern Library, s/f, pág. 104.

con periodistas seleccionados son dos procedimientos, pero la antigüedad estaba mucho más institucionalizada que los métodos de Johnson para tratar con la prensa.

La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Se podría definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos. De igual modo, el de cualquiera de éstos en particular se puede medir también por las mismas pautas. Si es posible identificar y medir estos criterios, los sistemas políticos pueden ser comparados en términos de sus niveles de institucionalización. Y también se podrá estimar aumentos y disminuciones en la institucionalización de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político.

Adaptabilidad-Rigidez. El nivel institucional de una organización o procedimiento aumenta o disminuye en relación con estos factores: cuanto más adaptables y menos rígidos son, mayor es el nivel, y viceversa. La adaptabilidad es una característica organizacional adquirida, y en un sentido general, es una función de la antigüedad y de los desafíos del ambiente. O sea, es más adaptable cuanto mayor es su antigüedad y más frecuentes los desafíos que surgieron en su medio. La rigidez es más característica de las organizaciones jóvenes que de las antiguas. Pero, éstas y sus procedimientos no son necesariamente adaptables si han existido en un ambiente estático. Además, si durante determinado lapso una organización ha desarrollado una serie de respuestas para tratar con eficacia cierto tipo de problemas, y de pronto se ve ante otro, que exige una solución diferente, puede caer víctima de sus éxitos anteriores y ser incapaz de adaptarse al nuevo desafío. En general, sin embargo, el primer obstáculo es el mayor, y la capacidad para adaptarse con éxito a un desafío ambiental allana el camino para obtener iguales resultados ante los subsiguientes. Si, por ejemplo, esa probabilidad de éxito es del 50 por ciento ante el primer caso que se presente, puede ser del 75 por ciento en el segundo, del 87,5 por ciento en el tercero, del 93,75 por ciento en el cuarto, y así sucesivamente. Además, es inevitable que todas las organizaciones experimenten algunos cambios de ambiente, tales como los de personal. Otros pueden ser producidos por la misma organización, por ejemplo si completa con éxito la tarea

⁷ Para definiciones y estudios pertinentes de las instituciones y la institucionalización, véase Talcott Parsons: *Essays in Sociological Theory*, edición revisada. Glencoe, Ill., Free Press, 1954, págs. 143 y 239. [Hay versión castellana: *Ensayos de teoría sociológica*. Buenos Aires, Paidós, 1967.] Charles P. Loomis: "Social Change and Social Systems", en Edward A. Tiryakian (comp.): *Sociological Theory, Values and Sociocultural Change*. Nueva York, Free Press, 1963, págs. 185 y sigs. Para una utilización paralela, pero diferente del concepto de institucionalización en relación con la modernización, véase la obra de S. N. Eisenstadt, en especial su "Initial Institutional Patterns of Political Modernisation", *Civilisations*, 12, 1962, págs. 461-472, y 13, 1963, págs. 15-26; "Institutionalization and Change", *American Sociological Review*, 24, abril de 1964, págs. 235-247; "Social Change, Differentiation and Evolution", *ibid.*, 24, junio de 1964, págs. 375-386.

para la que fue creada. Si se admite que puede haber diferencias en los desafíos que los ambientes plantean a las organizaciones, es factible estimar la adaptabilidad de éstas, a grandes rasgos, por su edad, antigüedad,⁸ que a su vez admite tres formas de medición.

Una es sencillamente cronológica: cuanto más prolongada ha sido la existencia de una organización o procedimiento, mayor es su nivel de institucionalización. Cuanto más antigua, es más probable que continúe funcionando durante un período específico de tiempo. Podría plantearse, en términos hipotéticos, que la probabilidad de que una organización de cien años de existencia logre sobrevivir uno más es quizá cien veces mayor que la de otra de sólo un año, de duplicar su vida. Es evidente, pues, que las organizaciones políticas no se crean de la noche a la mañana. En ese sentido, el desarrollo político es lento, en especial cuando se lo compara con el ritmo en apariencia más rápido del económico. En algunos casos, ciertos tipos particulares de experiencia pueden reemplazar al tiempo: violentos conflictos u otros desafíos de igual gravedad pueden convertir a las organizaciones en instituciones con mayor rapidez que en circunstancias normales. Pero experiencias tan intensas son raras, y aun en esos casos es necesario el aporte del tiempo. "Un partido político importante —señaló Ashoka Mehta al referirse a la causa de que el comunismo fuera impotente en la India— no se puede crear en un día. En China la revolución forjó un gran partido. En otros países nacen o pueden nacer de igual modo partidos importantes. Pero es sencillamente imposible organizar un gran partido, convocar y galvanizar a varios millones de hombres en medio millón de aldeas con sólo seguir los cauces normales."⁹

Una segunda medición de la adaptabilidad la da la edad generacional. Mientras una organización tiene todavía su primer grupo de dirigentes, y un procedimiento siga siendo ejecutado por quienes lo cumplieron inicialmente, su adaptabilidad es dudosa. Cuanto más a menudo supera la organización el problema de la sucesión política y reemplaza un equipo de líderes por otro, mayor es su grado de institucionalización. En gran medida la edad generacional se da, desde luego, en función de la edad cronológica. Pero los gobiernos y los partidos políticos pueden continuar durante décadas bajo el liderazgo de una generación. Es muy común que los fundadores de organizaciones —partidos políticos, gobiernos, corporaciones comerciales— sean hombres jóvenes. De ahí que la brecha entre edad cronológica y edad generacional tienda a ser mayor en los primeros años de la historia de una organización que en los más avanzados de su trayectoria. Esta situación produce tensiones entre los primeros dirigentes de la organización y la generación inmediatamente posterior, que puede plantearse

⁸ Cf. William H. Starbuck: "Organizational Growth and Development", en James G. March (comp.): *Handbook of Organizations*. Chicago, Rand McNally, 1965, pág. 453: "la naturaleza fundamental de la adaptación es tal, que cuanto más sobrevive una organización, mejor preparada se encuentra para seguir sobreviviendo".

⁹ Ashoka Mehta, en Raymond Aron (comp.): *World Technology and Human Destiny*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1963, pág. 133.

la perspectiva de toda una vida a la sombra de aquéllos. A mediados de la década del '60, el Partido Comunista chino contaba ya 45 años, pero continuaba siendo acaudillado en gran medida por la primera generación de sus líderes. Es claro que una organización puede cambiar de conducción sin que ello implique una variación generacional en ésta. Una generación difiere de otra en función de sus experiencias formadoras. El simple reemplazo de un equipo de dirigentes por otro, por ejemplo para superar una crisis de sucesión, tiene cierta incidencia en términos de la adaptabilidad institucional, pero no es tan significativo como una variación en las generaciones de dirigentes, es decir, la sustitución de un equipo dirigente por otro con experiencias de organización muy distintas. El cambio de Lenin por Stalin fue una sucesión intrageneracional; el de Stalin por Jruschov, intergeneracional.

En tercer lugar, la adaptabilidad de una organización se puede medir en términos funcionales. Claro está que es posible definir esas funciones de muchísimas maneras (lo cual es a la vez un importante recurso y una importante limitación del enfoque funcional de las organizaciones). Por lo común se crea una organización para que cumpla una función determinada. Cuando ésta ya no es necesaria, la organización tiene que hacer frente a una importante crisis: o bien encuentra una nueva función, o se resigna a una muerte lenta. Una organización capaz de adaptarse a los cambios producidos en su ambiente y que ha logrado sobrevivir a uno o más de ellos en sus principales funciones, está más institucionalizada que otra que no pasó por esa experiencia. La adaptabilidad funcional —no la especificidad— da la medida cabal de una organización altamente desarrollada. La institucionalización la convierte en algo más que un simple instrumento para lograr ciertos fines.¹⁰ En cambio sus líderes e integrantes prefieren valorarla por sí misma, en forma tal, que desarrolla una vida propia, alejada por completo de las funciones específicas que puede ejecutar en cualquier momento dado. La organización triunfa sobre su función.

Así, pues, organizaciones e individuos muestran una significativa diferencia en su capacidad acumulativa para adaptarse a los cambios. En general los individuos pasan por la niñez y la adolescencia sin compromisos profundos con funciones demasiado específicas, proceso que recién se inicia en los últimos tramos de la adolescencia. A medida que se ven cada vez más comprometidos con el cumplimiento de determinadas funciones, les resulta más difícil cambiarlas y olvidar las respuestas que adquirió para enfrentar las variaciones ambientales. Su personalidad ya se ha formado, y se encuentran "encaminadas" en la vida. Por otra parte, las organizaciones se crean en general para cumplir funciones muy específicas. Cuando una de ellas se enfrenta con un cambio ambiental, si quiere sobrevivir tiene que atenuar el compromiso contraído con sus funciones anteriores. A medida que la organización madura, se "desencamina" de su rumbo.¹¹

¹⁰ Véase el útilísimo análisis en el pequeño clásico de Philip Selznick: *Leadership in Administration*. Nueva York, Harper and Row, 1957, págs. 5 y sigs.

¹¹ Cf. Starbuck, págs. 473-475, quien sugiere que las organizaciones más an-

En la práctica, las organizaciones experimentan grandes variaciones en su adaptabilidad funcional. La Asociación Cristiana de Jóvenes, por ejemplo, fue fundada a mediados del siglo XIX como una organización evangélica para convertir a los jóvenes solteros que durante los primeros años de la industrialización emigraban en gran número a las ciudades. Al declinar la necesidad de esta función, la YMCA se adaptó con éxito al cumplimiento de muchas otras, de "servicio general", ampliamente relacionadas con el objetivo muy legítimo de "desarrollo del carácter". Al mismo tiempo, amplió su base de socios para permitir el ingreso, primero de protestantes no evangelistas, luego de católicos, más adelante de judíos, de hombres maduros tanto como de jóvenes, y por último... ¡de mujeres tanto como de hombres!¹² A consecuencia de ello la organización prosperó, aunque sus funciones primitivas habían desaparecido junto con las satánicas y tenebrosas hilanderías. Otras organizaciones, como la Unión Cristiana Femenina de Templanza (Woman's Christian Temperance Union: WCTU) y el Movimiento Townsend habían tenido grandes dificultades para decuarse a un cambio ambiental. La WCTU "es una organización en retirada. Contrariamente a las expectativas teóricas de la institucionalización, el movimiento no trató de conservar los valores organizativos a expensas de sus doctrinas del pasado".¹³ El Movimiento Townsend resultó dividido entre quienes desean mantenerse fieles a su función anterior y quienes otorgan prioridad a los imperativos de la organización. Si éstos tienen éxito, "la orientación dominante de líderes y miembros pasa de la implementación de los valores que se considera que la organización representa [los valores de sus líderes, miembros y público por igual] al mantenimiento de la estructura organizativa como tal, inclusive con pérdida de la misión principal de la organización".¹⁴ La lucha contra la polio planteó una similar crisis aguda a la Fundación Nacional contra la Parálisis Infantil. Los fines iniciales de la organización eran muy específicos. ¿Debía disolverse una vez que los cumpliera? La opinión dominante entre los voluntarios era la de que debía continuar. "Podemos combatir la polio —expresó una de sus dirigentes—, si sabemos organizar a la gente. Y si sabemos organizarla estamos en condiciones de luchar contra cualquier otra cosa." Y otro co-

tiguas tienen menos probabilidad que las jóvenes de resistirse a los cambios de metas, pero más posibilidades de ofrecer resistencia a los cambios de estructura social y de estructura de las tareas.

¹² Véase Mayer N. Zald y Patricia Denton: "From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA", *Administrative Science Quarterly*, 8, septiembre de 1963, pág. 214 y sigs.

¹³ Joseph R. Gusfield: "Social Structure and Moral Reform: A Study of the Woman's Christian Temperance Union", *American Journal of Sociology*, 61, noviembre de 1955, pág. 232; y Gusfield: "The Problem of Generations in an Organizational Structure", *Social Forces*, 35, mayo de 1957, pág. 323 y sigs.

¹⁴ Sheldon L. Messinger: "Organizational Transformation: A Case Study of a Declining Social Movement", *American Sociological Review*, 20, febrero de 1955, pág. 10; en bastardilla en el original.

mentó: "¿No sería maravilloso vencer a la polio, buscar luego otra cosa para combatir, y después otra y otra? Sería un desafío, una carrera."¹⁵

Los problemas de la adaptabilidad no son muy distintos en el caso de las organizaciones políticas. Un partido político gana en madurez funcional cuando su función de representación de un distrito electoral pasa a ser la representación de otro; lo mismo le ocurre cuando pasa de la oposición al gobierno. Un partido incapaz de cambiar su electorado o de llegar al poder es menos institucional como institución que otro en condiciones de hacer estos cambios. Un partido nacionalista cuya función ha sido la de promover la independencia de su país respecto del dominio colonial enfrenta una crisis de proporciones cuando alcanza su objetivo y tiene que adaptarse a la función, un tanto distinta, de gobernar un país. Es muy posible que esta transición funcional le resulte tan difícil que, aun después de la independencia, continúe dedicando buena parte de sus esfuerzos a combatir el colonialismo. El partido que actúa así es menos institucional que otro —como el Partido del Congreso— que abandona su anticolonialismo una vez logrados sus fines y se adapta con rapidez a las tareas de gobierno. La función fundamental del Partido Comunista de la Unión Soviética fue la industrialización. Una importante prueba de su institucionalización será el éxito que logre en desarrollar nuevas funciones, ahora que han quedado atrás sus grandes esfuerzos en ese sentido. Un organismo gubernamental que pueda adaptarse sin problemas a un cambio de funciones, como lo hizo la Corona británica en los siglos XVIII y XIX, es más institución que el que no lo logra, como le ocurrió a la monarquía francesa en el mismo período.

Complejidad-Simplicidad. Cuanto más compleja es una organización, más elevado es su nivel institucional. La complejidad puede significar tanto la multiplicación de subunidades organizativas, en el plano jerárquico y funcional, como la diferenciación de varios tipos de esas subunidades. Cuanto mayor es el número y variedad de éstas, más capacitada está la organización para obtener y conservar la fidelidad de sus integrantes. Por otra parte, una organización que tiene muchos objetivos puede adaptarse mejor a la pérdida de cualquiera de ellos, en comparación con la que se fijó sólo uno. Es evidente que la empresa industrial diversificada resulta menos vulnerable que la que produce un producto único para un solo mercado. La diferenciación de subunidades dentro de una organización puede seguir o no líneas funcionales. Si tiene este carácter, las propias subunidades alcanzan un menor nivel institucional que el todo del cual forman parte. Pero los cambios en las funciones del conjunto, se reflejan con bastante facilidad en los que se producen en el poder y los papeles de sus partes. Si las subunidades son multifuncionales, tienen mayor fuerza institucional, pero por el mismo motivo aportan menos flexibilidad a la or-

¹⁵ David L. Sills: *The Volunteers*. Glencoe, Ill., Free Press, 1957, pág. 266. El capítulo 9 de este libro constituye un excelente análisis del reemplazo de la meta organizativa con referencia a la YMCA, la WCTU, el Movimiento Townsend, la Cruz Roja, y otros estudios de casos concretos.

ganización total. De ahí que un sistema político con partidos de "integración social", según las palabras de Sigmund Neumann, tenga menos flexibilidad institucional que uno con partidos de "representación individual".¹⁶

Los sistemas políticos tradicionales relativamente primitivos y simples, son casi siempre arrollados y destruidos en el proceso de modernización. Es muy probable, en cambio, que los sistemas tradicionales más complejos se adapten a esas nuevas exigencias. Japón, por ejemplo, fue capaz de adaptar sus instituciones políticas tradicionales al mundo moderno debido a su relativa complejidad. Hasta 1868, y durante dos siglos y medio, el emperador reinó y el shogún Tokugawa ejerció el gobierno. Pero la estabilidad del orden político no dependía sólo de la del shogunato. Cuando la autoridad de éste decayó, se dispuso de otra institución tradicional, el emperador, para convertirse en el instrumento de los samurais modernizadores. El derrocamiento del shogún significó no sólo el colapso del orden político, sino la "restauración" del emperador.

El sistema político más simple es aquel que depende de un solo individuo. Es también el menos estable. Todas las tiranías, como lo señaló Aristóteles, son virtualmente de "vida muy breve".¹⁷ Por otra parte, un sistema político con varias instituciones políticas diferentes tiene muchas más probabilidades de adaptarse. Las necesidades de una época pueden ser resueltas por un conjunto de instituciones; las de la siguiente, por otro distinto. El sistema contiene todos los medios para su propia renovación y adaptación. En el sistema norteamericano, por ejemplo, el presidente, el Senado, la Cámara de Representantes, la Corte Suprema y los gobiernos estatales han desempeñado distintos papeles en diferentes épocas de la historia. A medida que surgen nuevos problemas, la iniciativa para solucionarlos puede partir primero de una institución, luego de otra. En cambio, el sistema francés de la Tercera y Cuarta República concentraba toda la autoridad en la Asamblea Nacional y en la burocracia del Estado. Si, como solía ocurrir, la asamblea estaba demasiado dividida para actuar y la burocracia carecía de la autoridad necesaria, el sistema era incapaz de adaptarse a los cambios ambientales y resolver los nuevos problemas políticos. Cuando en la década de 1950 aquélla se encontró impotente para hacer frente a la disolución del Imperio francés, no había otra institución, tal como un ejecutivo independiente, que pudiese superar el escollo. Como consecuencia se produjo la intervención en política de una fuerza extraordinaria, los militares, y a su debido tiempo se creó una nueva institución, la presidencia de de Gaulle, para manejar el problema. "Un Estado desprovisto de los medios para enfrentar algún cambio —señaló Burke refiriéndose

¹⁶ Sigmund Neumann: "Toward a Comparative Study of Political Parties", en Neumann (comp.): *Modern Political Parties*. Chicago, University of Chicago Press, 1956, págs. 403-405. [Hay versión castellana: *Partidos políticos modernos*. Madrid, Tecnos, 1965.]

¹⁷ Aristóteles: *Politics*, trad. por Ernest Barker. Oxford, Clarendon Press, 1946, pág. 254.

a una anterior crisis francesa—, carece también de los medios para su conservación."¹⁸

Los teóricos políticos clásicos, cuya principal preocupación era la estabilidad, llegaron a conclusiones similares. Era más probable que las formas simples de gobierno degenerasen, en tanto que el "Estado mixto" tenía mayor estabilidad. Platón y Aristóteles sugirieron que lo más práctico era el "Estado" que combinara las instituciones de la democracia y la oligarquía. Un "sistema constitucional —sostenía Aristóteles—, basado en forma absoluta y en todos sus puntos, ya sea en la concepción oligárquica o en la democrática de la igualdad, es de una extrema pobreza. Los hechos son la mejor evidencia: las Constituciones de esta clase jamás perduran." Una "Constitución es mejor cuando está compuesta de elementos más numerosos".¹⁹ Es más probable que contenga y reprima la sedición o la revolución. Polibio y Cicerón elaboraron de manera más explícita esta idea. Cada una de las "buenas" formas simples de gobierno —monarquía, aristocracia, democracia— pueden degenerar en su contraparte pervertida —tiranía, oligarquía, olocracia. Sólo es posible evitar la inestabilidad y degeneración mediante la combinación de elementos de todas las buenas formas en un Estado mixto. La complejidad origina estabilidad. "Los gobiernos simples —reiteró Burke dos mil años después— son fundamentalmente defectuosos, por no decir algo peor."²⁰

de organizaciones a otros factores
Autonomía-Subordinación. La institucionalización puede ser evaluada también por la medida en que las organizaciones y procedimientos políticos existen con independencia de otros agrupamientos y métodos de conducta sociales. ¿Hasta qué punto se diferencia la esfera política de otras? En un sistema político con un alto grado de desarrollo, las organizaciones tienen una integridad de la que carecen en otros menos desarrollados. Hasta cierto punto, están aisladas del impacto de los grupos y procedimientos no políticos. En los sistemas políticos de estructura menos compleja son, en cambio, altamente vulnerables a las influencias externas.

En su nivel más concreto, la autonomía implica las relaciones entre las fuerzas sociales por una parte, y las organizaciones políticas por la otra. La institucionalización política, en el sentido de la autonomía, significa el desarrollo de organizaciones y procedimientos políticos que no sean simples expresiones de los intereses de determinados grupos sociales. Una organización que es instrumento de un grupo social —familia, clan, clase— carece de autonomía e institucionalización. Cuando el Estado, según la tradicional afirmación marxista, es realmente el "comité ejecutivo de la burguesía", deja de ser una institución. Un poder judicial es independiente en la medida en que adhiere a claras normas judiciales, y cuando su orientación y conducta no dependen de las de otras instituciones y grupos

¹⁸ Edmund Burke: *Reflections on the Revolution in France*. Chicago, Regnery, 1955, pág. 37.

¹⁹ *Politics*, págs. 60 y 206.

²⁰ Burke: *Reflections on the Revolution in France*, pág. 92.

sociales. Del mismo modo, la autonomía de las instituciones políticas es evaluable por el grado en que sus propios intereses y valores se pueden distinguir de los de otras instituciones y fuerzas sociales. Y como ocurre con el poder judicial, es probable que esa autonomía sea el resultado de la competencia entre las fuerzas sociales. Por ejemplo, un partido político que expresa los intereses de un sólo grupo social —obreros, empresarios o agricultores— es menos autónomo que si se articula y reúne los de varios grupos. Este último tipo tiene una existencia definida con claridad, aparte de fuerzas sociales determinadas. Lo mismo puede decirse de las legislaturas, los poderes ejecutivos y las burocracias.

Los procedimientos políticos, como las organizaciones, tienen también una escala variable de autonomía. Un sistema político con un alto grado de desarrollo cuenta con los procedimientos necesarios para reducir al mínimo, cuando no para eliminar por completo, el papel de la violencia en el sistema, y para contener dentro de cauces muy precisos y definidos la influencia que sobre él pretende ejercer la riqueza. Cuando los funcionarios políticos pueden ser derrocados por unos cuantos soldados o comprados por unos cuantos dólares, las organizaciones y los procedimientos carecen de autonomía. En tales casos, la expresión para designarlos en buen castellano, es decir que están corrompidos.

Las organizaciones y procedimientos políticos vulnerables a influencias no políticas internas de la sociedad también lo son por lo general a las externas. Pueden ser infiltrados con facilidad por agentes, grupos e ideas de otros sistemas políticos. De este modo, es muy factible que un golpe de Estado en un sistema político encienda la mecha de golpes provocados por grupos similares, en sistemas menos desarrollados.²¹ En algunos casos, en apariencia, es posible derrocar un régimen con sólo introducir en el país, de contrabando, algunos agentes y un puñado de armas. En otros se puede lograr el mismo resultado mediante el intercambio de unas pocas palabras y unos pocos miles de dólares entre un embajador extranjero y algunos coroneles descontentos. Es de suponer que los gobiernos soviético y norteamericano gastan, en intentos de soborno de altos funcionarios pertenecientes a sistemas políticos más indefensos, enormes sumas, que no pensarían en derrochar con la intención de influir sobre personajes de igual categoría en sus respectivos sistemas políticos.

En todas las sociedades afectadas por los cambios sociales surgen nuevos grupos deseosos de participar en la vida política. Cuando el sistema carece de autonomía, ingresan en ese terreno sin identificarse con las organizaciones políticas establecidas, o bien aceptando los procedimientos ya institucionalizados. Las organizaciones y procedimientos políticos son incapaces de resistir el impacto de una nueva fuerza social. A la inversa, en un sistema político desarrollado la autonomía es protegida por mecanismos que reducen y moderan el impacto de nuevos grupos. Dichos meca-

²¹ Véase Samuel P. Huntington: "Patterns of Violence in World Politics", en Huntington (comp.): *Changing Patterns of Military Politics*. Nueva York, Free Press, 1962, págs. 44-47.

nismos retardan la entrada de éstos en política o bien, mediante un proceso de socialización política, impulsan cambios en las opiniones y actitudes de los miembros más activos del nuevo grupo. En un sistema político con alto grado de institucionalización, los puestos más importantes del liderazgo por lo general sólo pueden ser ocupados por quienes han cumplido un período de formación en otros de menor importancia. La complejidad de un sistema político contribuye a su autonomía mediante una diversidad de organizaciones y posiciones en las que los individuos son preparados para ocupar los cargos superiores. En cierto sentido, las altas posiciones directivas son el núcleo interno del sistema político; las otras, menos poderosas, las organizaciones periféricas y las semipolíticas, constituyen el filtro por el cual deben pasar quienes quieran tener acceso a ese núcleo. De este modo, el sistema político asimila nuevas fuerzas sociales y nuevos individuos sin sacrificar su integridad institucional. En el núcleo de aquel que carece de tales defensas se pueden reemplazar con asombrosa rapidez, unos a otros, nuevos hombres, nuevos puntos de vista, nuevos grupos sociales.

unif. y coher. del org. — rel. (t) al instituc.
Coherencia-Desunión. Una organización está más o menos institucionalizada en proporción directa con su grado de unificación y coherencia. Por supuesto, el consenso general es en cierta medida el requisito previo para la existencia de cualquier grupo social. Una organización efectiva requiere por lo menos un consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales del grupo y acerca de los procedimientos para resolver las disputas que se suscitan dentro de ellos. El consenso debe extenderse a todos los que desarrollan una actividad en el sistema. Quienes no participan o sólo lo hacen en forma esporádica y marginal, no necesitan compartir ese consenso, y por lo general no lo comparten en la misma medida que los participantes.²²

En teoría, una organización puede ser autónoma sin ser coherente y viceversa, aunque en la realidad ambas condiciones están a menudo estrechamente vinculadas entre sí. La autonomía se convierte en un medio para lograr la coherencia, y permite a la organización desarrollar un espíritu y un estilo que se convierten en las señales distintivas de su conducta. También impide la intrusión de fuerzas externas perturbadoras aunque, por supuesto, no protege contra la alteración provocada por fuerzas internas. El aumento rápido o sustancial de los miembros de una organización o de los participantes en un sistema tiende a debilitar la coherencia. La Institución Gobernante Otomana, por ejemplo, conservó su vitalidad y coherencia mientras el ingreso a ella fue limitado y los reclutas eran "sometidos a una complicada educación, con procesos de elección y especialización en cada etapa". La institución sucumbió cuando "todos empezaron

²² Véase, por ejemplo, Herbert McCloskey: "Consensus and Ideology in American Politics", *American Political Science Review*, 18, junio de 1964, pág. 361 y sigs.; Samuel Stouffer: *Communism, Conformity, and Civil Liberties*. Garden City, N. Y., Doubleday, 1955, *passim*.

a presionar para compartir sus privilegios... Los efectivos aumentaron: la disciplina y la eficiencia declinaron.²³

Unidad, espíritu, moral y disciplina son indispensables en los gobiernos tanto como en los regimientos. En la guerra todo es importante: tropas, armas y estrategia, pero aun las deficiencias más importantes en cualquiera de estos aspectos pueden ser equilibradas por una coherencia y disciplina superiores. Los problemas que implica la creación de organizaciones políticas coherentes son más difíciles, pero en lo fundamental no difieren de los que surgen cuando se trata de crear organizaciones militares con similar coherencia. "El sentimiento que sostiene a una fuerza militar", ha señalado David Rapoport,

tiene mucho en común con el que consolida a cualquier grupo de hombres dedicados a la política: se trata de la voluntad de la mayoría, de reprimir impulsos privados o personales en bien de los objetivos sociales generales. Los camaradas deben confiar en su capacidad mutua para resistir las innumerables tentaciones que ponen en peligro la solidaridad del grupo; de lo contrario, en situaciones sociales comprometidas, el deseo de arreglárselas sin pensar en los demás llega a ser abrumador.²⁴

Las aptitudes para la coordinación y la disciplina son cruciales en la guerra y la política, y la historia demuestra que las sociedades competentes capacitadas para organizar la una también lo fueron para la otra. "La relación entre una organización social eficaz en las artes de la paz y otra eficiente en las del conflicto grupal —hizo observar un antropólogo—, es casi absoluta, ya sea que se hable de civilización o de subcivilización. El éxito en la guerra depende del consenso y del trabajo en equipo, y ello requiere orden y disciplina. Por lo demás es posible que estas dos cosas sean símbolos de algo más profundo y más real que ellas mismas."²⁵ Sociedades tales como Esparta, Roma y Gran Bretaña, que fueron admiradas por sus contemporáneos debido a la autoridad y justicia de sus leyes, también despertaron admiración por la coherencia y disciplina de sus ejércitos. Disciplina y desarrollo van de la mano.

Instituciones políticas e intereses públicos

Las instituciones políticas tienen dimensiones morales tanto como estructurales. Una sociedad en la que las instituciones sean débiles carece de la capacidad necesaria para contener el exceso de ambiciones personales y

²³ Arnold J. Toynbee: *A Study of History*, resumen de los volúmenes I-VI de D. C. Somervell. Nueva York, Oxford University Press, 1947, págs. 176-177. [Hay versión castellana: *Estudio de la historia*. Buenos Aires, Emecé, 1966.]

²⁴ David C. Rapoport: "A Comparative Theory of Military and Political Types", en Huntington (comp.): *Changing Patterns of Military Politics*, pág. 79.

²⁵ Harry Holbert Turney-High: *Primitive War*. Columbia, S. C., University of South Carolina Press, 1949, págs. 235-236.

parroquiales. La política es un mundo hobbesiano de competencia implacable entre distintas fuerzas sociales —el hombre con el hombre, las familias, los clanes, las regiones y las clases entre sí—; una competencia en la que no pueden hacer de mediadoras las organizaciones políticas más comprensivas. El "familismo amoral" de la sociedad atrasada de Banfield tiene sus contrapartidas en el clanismo amoral, el grupismo amoral, el clasismo amoral. La moralidad exige confianza, la que a su vez implica predecibilidad, y ésta exige pautas de conducta regularizadas e institucionalizadas. Sin instituciones políticas fuertes, la sociedad carece de los medios para definir y realizar sus intereses comunes. La capacidad para crear instituciones políticas equivale a la necesaria para crear intereses públicos.

El interés público ha sido tradicionalmente caracterizado en tres formas.²⁶ Se lo identificó con valores y normas abstractos, sustantivos, ideales, tales como la ley natural, la justicia o la razón valedera; o bien con el interés específico de determinado individuo ("*L'état c'est moi*"), grupo, clase (marxismo) o mayoría; o con el resultado de un proceso competitivo entre individuos (liberalismo clásico) o grupos (bentleyismo). En todos estos enfoques el problema consiste en llegar a una definición concreta y no nebulosa, general y no particular. En la mayoría de los casos, por desgracia, lo que es concreto carece de generalidad, y, a lo que es general, le falta concreción. Una solución parcial del problema es definir el interés público en función de los intereses concretos de las instituciones gobernantes. Una sociedad que cuente con organizaciones y procedimientos de gobierno de alto nivel institucional está más capacitada para articular y concretar sus intereses públicos. "Las comunidades políticas organizadas (institucionalizadas) —sostiene Friedrich—, están mejor adaptadas para adoptar decisiones y desarrollar políticas que las desorganizadas."²⁷ En este sentido, el interés público no es algo que exista *a priori* en la ley natural o en la voluntad del pueblo. Tampoco es simplemente cualquier cosa que resulte del proceso político. Es más bien todo aquello que fortalece las instituciones gubernamentales. El interés público es el de las instituciones públicas. Es algo creado y engendrado por la institucionalización de las organizaciones de gobierno. En un sistema político complejo, muchas organizaciones y procedimientos gubernamentales representan muchos aspectos diferentes de ese interés. En una sociedad compleja éste es, sin duda, un asunto muy difícil.

Los demócratas acostumbran a pensar que las instituciones de gobierno tienen funciones representativas, es decir, que expresan los intereses de otro conjunto de grupos (sus votantes). De aquí que tiendan a olvidar

²⁶ Véase, en general, Glendon Schubert: *The Public Interest*. Glencoe, Ill., Free Press, 1960; Carl J. Friedrich (comp.): *Nomos V: The Public Interest*. Nueva York, American Society of Political and Legal Philosophy, 1962; Douglas Price: "Theories of the Public Interest", en Lynton K. Caldwell (comp.): *Politics and Public Affairs*. Bloomington, Indiana University Press, 1962, págs. 141-160; Richard E. Flathman: *The Public Interest*, Nueva York, Wiley, 1966.

²⁷ Carl J. Friedrich: *Man and His Government*. Nueva York, McGraw-Hill, 1963, pág. 150; en bastardilla en el original.

PARTICIPACION POLITICA: MODERNIZACION Y DECADENCIA POLITICA

Modernización y conciencia política

med
↓
impresión
as

La modernización es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humanas. Como lo expresó Daniel Lerner, es "un proceso con cierta *calidad* distintiva que le es propia, y que explicaría por qué la modernidad se siente como un *todo coherente* entre las personas que viven según sus códigos". Los principales aspectos de la modernización, ("urbanización, industrialización, secularización, democratización, participación de los medios de difusión,) no se dan en forma aislada o casual". En el terreno histórico han estado "tan estrechamente vinculados como para plantear el interrogante de si son auténticos factores independientes, lo cual sugeriría que quizá marcharon unidos con tanta regularidad porque en algún sentido histórico *tenían* que hacerlo así".⁴⁰

cambio
de
estructura

En el plano psicológico, la modernización implica un cambio fundamental en los valores, actitudes y expectativas. El hombre tradicional sólo esperaba continuidad en la naturaleza y la sociedad, y no creía en la capacidad del individuo para modificarlas o controlarlas. El hombre moderno, por el contrario, acepta la posibilidad de cambio y cree en su necesidad. Según la frase de Lerner, tiene una "personalidad móvil", que se adapta a los cambios de su ambiente. Por lo general éstos exigen la ampliación de lealtades e identificaciones, de los grupos concretos e inmediatos (tales como la familia, el clan y la aldea) a agrupamientos mayores y más impersonales (tales como la clase y la nación). Ello va acompañado por una creciente confianza en valores universalizados y no particularizados, y por la utilización de pautas de realización, y no de adscripción, para juzgar a los individuos.

expansión
de
circuito

Δ
demogr

Δ
social

En el campo intelectual, la modernización significa la tremenda expansión del conocimiento del hombre sobre su ambiente, y la difusión de alfabetización, los medios de comunicación de masas y la educación. Demográficamente, la modernización equivale a una serie de cambios en las pautas de la existencia, una notable mejoría en la salud de la población y en sus expectativas de vida, el aumento de la movilidad vertical y geográfica en las ocupaciones, y en particular el rápido crecimiento de la población urbana en contraste con la rural. En el plano social, tiende a complementar a la familia y otros grupos primarios, de roles muy difusos, con asociaciones secundarias conscientemente organizadas, que tienen funciones mucho más específicas. La tradicional distribución de status a lo largo de una única estructura bifurcada, caracterizada por "desigualdades acumula-

⁴⁰ Daniel Lerner: *The Passing of Traditional Society*. Glencoe, Ill., Free Press, 1958, pág. 438; en bastardilla en el original.

tivas", es reemplazada por estructuras de status pluralistas que se caracterizan por poseer "desigualdades dispersas".⁴¹ En el terreno económico se produce una diversificación de actividades a medida que unas pocas ocupaciones simples son desplazadas por muchas tareas complejas. El nivel de especialización ocupacional se eleva en forma significativa; aumenta el porcentaje de capital en relación con la mano de obra; la agricultura de subsistencia deja paso a la comercial, en tanto que la importancia de la agricultura misma empieza a declinar en comparación con la industria, el comercio y otras actividades de distinta índole. Tiende a producirse una expansión del área geográfica de la actividad económica, y una centralización de ésta en escala nacional, con la aparición de un mercado, fuentes de capital y otras instituciones económicas nacionales. A su debido tiempo aumenta el nivel de bienestar, en tanto que disminuyen las diferencias en ese terreno.

→ Los aspectos de la modernización que más atañen a la política pueden ser agrupados en términos muy generales en dos categorías. Primero, la movilización social, que según la formulación de Deutsch es el proceso por el cual "son desgastados o destruidos grandes grupos de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos, y la gente queda disponible para adoptar nuevas pautas de socialización y conducta".⁴² Ello significa un cambio en las actitudes, valores y expectativas de los individuos, que de los vinculados al mundo tradicional pasan a los que son propios del mundo moderno. Es una consecuencia del alfabetismo, la educación, la intensificación de las comunicaciones, el impacto de los medios de difusión masivos y de la urbanización. En segundo lugar, el desarrollo económico se refiere al crecimiento de la actividad y producción económica total de una sociedad. Se lo puede medir por el producto bruto nacional per cápita, por el nivel de industrialización y el de bienestar individual, calibrados según índices tales como los de las expectativas de vida de la población, consumo de calorías, existencia de hospitales y médicos. La movilización social abarca los cambios en las aspiraciones de los individuos, grupos y sociedades; el desarrollo económico implica cambios en sus capacidades. La modernización requiere ambas cosas.

El impacto de ésta sobre la política es variado. Muchos autores dieron de la modernización política definiciones más numerosas aún. La mayoría de éstas se concentran en las diferencias entre las que supuestamente son las características distintivas de un Estado moderno y de uno tradicional. Es lógico entonces que afirmen que la modernización política es el movimiento que va del uno al otro. Enfocada de esta manera, los aspectos más importantes de la modernización política pueden ser agrupados aproximadamente en tres amplios rubros. En primer término, la modernización implica la racionalización de la autoridad, el reemplazo de un gran número de autoridades políticas tradicionales, religiosas, familiares y étnicas por

⁴¹ Robert A. Dahl: *Who Governs?* New Haven, Yale University Press, 1961, págs. 85-86.

⁴² Karl W. Deutsch: "Social Mobilization and Political Development". *American Political Science Review*, 55, septiembre de 1961, pág. 494.

una única autoridad política secular, nacional. Este cambio significa que el gobierno es producto del hombre, no de la naturaleza o de Dios, y que una sociedad bien ordenada debe tener determinada fuente humana de autoridad, cuya ley positiva tiene que ser acatada y obedecida por encima de toda otra obligación. Aquella modernización exige la afirmación de la soberanía externa del Estado nación frente a influencias transnacionales, y de la soberanía interna del gobierno nacional ante los poderes locales y regionales. Significa la integración nacional y la centralización o acumulación del poder en instituciones legislativas nacionales debidamente reconocidas.

En segundo lugar, trae aparejada la diferenciación de nuevas funciones políticas y el desarrollo de estructuras especializadas para ejecutarlas. Ciertas zonas de competencia particular —legal, militar, administrativa, científica— quedan separadas del terreno político, y para desempeñar esas tareas surgen nuevos organismos autónomos, especializados, pero subordinados. Las jerarquías administrativas se vuelven más elaboradas, más complejas, más disciplinadas. La distribución de cargos y poderes se lleva a cabo más sobre la base de méritos personales que por atribución. Por último, la modernización política significa una creciente participación en política de grupos sociales de toda la comunidad. Esa participación ampliada puede acentuar el control del pueblo por el gobierno, como en los Estados totalitarios, o bien el del gobierno por el pueblo, como en algunos Estados democráticos. Pero en todos los Estados modernos los ciudadanos se encuentran implicados en los problemas de gobierno, y son afectados por ellos en forma directa. Así, pues, las sociedades políticas modernas se distinguen de sus antecesoras por una autoridad racionalizada, una estructura diferenciada y la participación de las masas.

Pero es un error extraer la conclusión de que, en la práctica, modernización significa racionalización de la autoridad, diferenciación de la estructura y expansión de la participación política. Entre la modernización política definida como transición de un Estado tradicional a uno moderno, y la que se define como los aspectos y efectos políticos de la modernización social, cultural y económica, hay una diferencia fundamental, que a menudo se pasa por alto. El primer enfoque propone la dirección en que debe moverse teóricamente el cambio político. El segundo describe los cambios políticos que ocurren en realidad en los países en modernización. La distancia entre ambos es con frecuencia muy dilatada. En la práctica, la modernización siempre lleva implícito un cambio en un sistema político tradicional, y por lo general su desintegración, (pero no necesariamente un avance significativo hacia un sistema político moderno). Sin embargo ha existido la tendencia a suponer que lo indudable en los más amplios procesos sociales de modernización lo es también en los cambios políticos. En cierto grado, la modernización social es un hecho en Asia, Africa y América latina: la urbanización es rápida, el analfabetismo disminuye, aunque con lentitud; se impulsa la industrialización; el producto bruto nacional per cápita aumenta poco a poco; la circulación de los medios de comunicación sociales

crece cada vez más. Todas estas son realidades. Y sin embargo el avance hacia muchos de los otros objetivos que la mayoría de los autores identificaron con la modernización política —democracia, estabilidad, diferenciación estructural, pautas de realización, integración nacional— es a menudo dudoso en el mejor de los casos. A pesar de ello, hay inclinación a creer que si se produce una modernización social también debe producirse la modernización política. En consecuencia, muchos trabajos occidentales que en la década del 50 expresaban su apoyo a las regiones subdesarrolladas, tienen el mismo aire de esperanzada irrealidad que caracterizó a los de las décadas del 20 y el 30, referidos a la Unión Soviética. Estaban impregnados de algo que sólo se podría describir como "pensamiento del tipo de los Webb", es decir, la tendencia a atribuir a un sistema político las cualidades que se supone deben ser sus objetivos finales, y no las que en realidad caracterizan sus procesos y funciones.

En realidad, sólo algunas de las tendencias que se suelen encuadrar en el concepto de "modernización política" caracterizaron a las regiones en "modernización". En lugar de un avance hacia la actividad competitiva y la democracia, se produjo una "erosión de democracia" y una propensión hacia los regímenes militares autocráticos y los gobiernos unipartidarios.⁴³ En lugar de estabilidad hubo frecuentes golpes y rebeliones. En lugar de un nacionalismo unificador y constructivo, se desataron repetidos conflictos étnicos y guerras civiles. En lugar de racionalización y diferenciación institucionales se produjo una frecuente decadencia de las organizaciones administrativas heredadas de la época colonial, y un debilitamiento y desorganización de las instituciones políticas formadas durante las luchas por la independencia. Parecía como si al mundo "en desarrollo" sólo se le pudiera aplicar en general el concepto de modernización política como movilización y participación. Por el contrario, la racionalización, integración y diferenciación tenían al parecer una muy vaga relación con la realidad.

Más que por cualquier otra cosa, el Estado moderno se distingue del tradicional por la amplitud con que el pueblo participa en política y es afectado por ésta en unidades políticas de gran envergadura. En las sociedades tradicionales dicha participación puede ser muy extensa en el plano de la aldea, pero en otros niveles superiores a ésta se limita a un grupo muy pequeño. Ciertas sociedades tradicionales grandes pueden lograr también niveles relativamente altos de autoridad racionalizada y diferenciación estructural, pero, una vez más, la participación política se limita a reducidas élites aristocráticas y burocráticas. En consecuencia, el aspecto más fundamental de la modernización política es la participación en esta actividad —por encima del nivel de la aldea o la ciudad— de grupos sociales de toda la comunidad, y el desarrollo de nuevas instituciones políticas —por ejemplo, partidos— para organizar dicha participación.

⁴³ Sobre la "erosión de la democracia" y la inestabilidad política, véase Rupert Emerson: *From Empire to Nation*. Cambridge, Harvard University Press, 1960, capítulo 5; y Michael Brecher, *The New States of Asia*. Londres, Oxford University Press, 1963, capítulo 2.

* mod-pol } participad gpos - soc. toda
la comunidad.
desarrollo instituz pol. mas

Los efectos perturbadores de la modernización económica y social en la política y sus instituciones pueden adoptar muchas formas. Es inevitable que todo cambio en aquellos terrenos cause trastornos en las agrupaciones sociales y políticas tradicionales, y deteriore la lealtad a las autoridades constituidas. Los dirigentes seculares y religiosos de la aldea deben enfrentar el desafío de una nueva élite de maestros de escuela y funcionarios civiles, que representan la autoridad de un lejano gobierno central, y que poseen aptitudes, recursos y aspiraciones con los cuales los antiguos líderes aldeanos o tribales no pueden competir. En muchas sociedades tradicionales, la unidad social más importante era la gran familia, que a menudo constituía una pequeña sociedad civil con funciones políticas, económicas, religiosas y otras, entre ellas las referentes al bienestar y la seguridad del grupo. Pero bajo el impacto de la modernización, ese amplio conglomerado empieza a desintegrarse y es reemplazado por el núcleo familiar, demasiado reducido, aislado y débil para cumplir con esas funciones. Una forma más amplia de organización social es sustituida en este caso por una mucho más estrecha, y se intensifican las tendencias a la desconfianza y la hostilidad: la guerra de uno contra todos. El familismo amoral, que Banfield encontró en la Italia meridional no es típico de una sociedad tradicional, sino de una atrasada, en la cual la institución tradicional de la familia grande resulta desintegrada por el choque con las primeras fases de la modernización.⁴⁴ Esta tiende, pues, a producir alienación y anomia, ausencia de normas provocada por el conflicto entre viejos y nuevos valores. Estos últimos socavan las antiguas bases de la asociación y la autoridad antes que puedan crearse nuevas aptitudes, motivaciones y recursos para renovar las agrupaciones.

La disolución de las instituciones tradicionales puede conducir a una desintegración psicológica y anomia, pues dichas condiciones crean también la necesidad de nuevas identificaciones y lealtades. Estas pueden traducirse en una reidentificación con un grupo que ya existía en forma latente o efectiva en la sociedad tradicional, o bien conducir a una identificación con un nuevo conjunto de símbolos o un nuevo grupo que se haya desarrollado en el proceso de modernización. Marx sostenía que la industrialización produce conciencia de clase primero en la burguesía y luego en el proletariado. En realidad enfocó sólo un aspecto menor de un fenómeno mucho más general: aquélla no es más que una fase de la modernización, cuyos efectos son mucho más amplios, pues no sólo engendra conciencia de clase, sino nuevas conciencias de grupo de muy distintas especies: de tribu, región, clan, religión y casta, así como de clase, asociación y ocupación. Modernización significa que todos los grupos, tanto los viejos como los nuevos, los tradicionales como los modernos, empiezan a adquirir conciencia de sí como tales, y de sus intereses y exigencias en relación con otros. Uno de los fenómenos más sorprendentes de este proceso es, por cierto, el aumento de la conciencia, coherencia, organización y acción que origina en muchas fuerzas sociales, ya existentes en un plano muy inferior

⁴⁴ Véase Banfield, págs. 85 y sigs.

de identidad y organización consciente de la sociedad tradicional. Las primeras fases de la modernización suelen caracterizarse a menudo por la aparición de movimientos religiosos fundamentalistas, tales como la Hermandad Musulmana en Egipto y las agrupaciones budistas de Ceilán, Birmania y Vietnam, que conjugan modernos métodos organizativos, valores religiosos y tradicionales y recursos intensamente populistas.

De igual modo, en gran parte de Africa la conciencia tribal era casi desconocida en la vida rural tradicional. El tribalismo fue un producto de la modernización y del impacto occidental en una sociedad de antiguo arraigo. En Nigeria meridional, por ejemplo, la conciencia yoruba sólo se desarrolló en el siglo *xx*, y los primeros en emplear el término que la identifica fueron los misioneros anglicanos. "Todo el mundo admite —ha observado Hodgkin— que la noción de ser un nigeriano es un concepto de nuevo cuño. Pero parecería que la de ser un yoruba no fuera mucho más antigua." Asimismo, aun en la década del 50 un dirigente ibo, B.O.N. Eluwa, recorrió su territorio tratando de convencer a los tribales de que eran ibos. Pero los aldeanos, manifestó, "no podían imaginar siquiera a todos los ibo". Los esfuerzos de Eluwa y otros líderes tribales lograron sin embargo crear un sentido de "ibidad". La lealtad a la tribu "es en muchos aspectos una respuesta a la modernización, un producto de las fuerzas de cambio que el régimen colonial llevó a Africa".⁴⁵

Una sociedad tradicional puede poseer muchas fuentes potenciales de identidad y asociación. Algunas de ellas son minadas y destruidas por el proceso de modernización. Otras, empero, pueden alcanzar una nueva conciencia y convertirse en la base de una nueva organización porque son capaces —como en el caso de las asociaciones tribales de las ciudades africanas, o las agrupaciones de casta de la India— de satisfacer muchas de las necesidades de identidad personal, bienestar social y progreso económico creadas por el proceso de modernización. El crecimiento de la conciencia de grupo tiene, pues, efectos integrantes y desintegrantes sobre el sistema social. Si los aldeanos aprenden a cambiar su identidad primaria de una aldea a una tribu de muchas aldeas; si los trabajadores de una plantación dejan de identificarse simplemente con sus compañeros y lo hacen en cambio con todos los trabajadores de la misma clase y sus organizaciones en general; si los monjes budistas extienden su fidelidad, de su templo o monasterio local a un movimiento budista nacional, cada una de estas transformaciones implica una ampliación de la lealtad y es muy probable que en ese sentido contribuya a la modernización política.

Pero la misma conciencia de grupo puede ser también un fuerte obstáculo para la creación de instituciones políticas eficaces que abarquen un

⁴⁵ Thomas Hodgkin: "Letter to Dr. Biobaku", *Odii*, n° 4, 1957, pág. 42, citado en Immanuel Wallerstein, "Ethnicity and National Integration in West Africa", *Cahiers d'Etudes Africaines*, n° 3, octubre de 1960; David Abernethy: "Education and Politics in a Developing Society: The Southern Nigerian Experience" (disertación inédita de doctorado en filosofía), Harvard University, 1965, pág. 307; en bastardilla en el original.

ancho espectro de fuerzas sociales. Junto con la conciencia de grupo, también el prejuicio de grupo "se desarrolla cuando hay un intenso contacto entre diferentes, tal como el que acompañó al movimiento hacia organizaciones políticas y sociales más centralizadas".⁴⁶ Y al lado de ese tipo de prejuicio aparece también el conflicto grupal. Los grupos étnicos o religiosos que han convivido pacíficamente en la sociedad tradicional son incitados a un conflicto violento como consecuencia de la interacción, las tensiones, las diferencias originadas por la modernización económica y social. Esta, entonces, aumenta el conflicto entre los grupos tradicionales, entre los tradicionales y los modernos, y aun entre éstos últimos. Las nuevas élites basadas en la educación occidental o moderna entran en conflicto con las tradicionales, cuya autoridad reside en el rango asignado y hereditario. En el seno de las élites modernizadas surgen antagonismos entre políticos y burócratas, intelectuales y soldados, sindicalistas y empresarios. Muchos de estos conflictos, si no la mayoría, estallan en uno u otro momento en actos de violencia.

Modernización y violencia

Las tesis de la pobreza y la modernización. La relación entre modernización y violencia es compleja. Las sociedades más modernas son por lo general más estables y están sujetas a una menor violencia interna que las menos modernas. Un estudio determinó una correlación de 0,625 ($n = 62$) entre la estabilidad política y un índice compuesto de modernidad, definido en función de ocho variables sociales y económicas. El nivel de movilización social y el de desarrollo económico tienen vinculación directa con la estabilidad política. Es particularmente elevada, asimismo, la relación entre alfabetismo y estabilidad. La frecuencia de las revoluciones varía también en razón inversa al nivel educacional de la sociedad, y las muertes ocasionadas por problemas de violencia interna de grupos aumentan en proporción inversa al número de niños que concurren a la escuela primaria.

El bienestar económico también se vincula con el orden político: en 74 países, la correlación entre el producto bruto nacional per cápita y las muertes por violencias grupales internas fue de $-0,43$. Un estudio diferente, de 70 países para el lapso 1955-1960, reveló una correlación de $-0,56$ entre el producto bruto nacional per cápita y el número de revoluciones. Durante los ocho años transcurridos entre 1958 y 1965 los conflictos violentos tuvieron un predominio cuatro veces mayor en las naciones muy pobres que en las opulentas; el 87 por ciento de aquellos países experimentaron significativos estallidos de violencia en comparación con los ocurridos en sólo el 37 por ciento de los más poderosos.⁴⁷

⁴⁶ "Report on Preliminary Results of Cross-Cultural Study of Ethnocentrism", por Robert A. Le Vine y Donald T. Campbell. *Carnegie Corporation of New York Quarterly*, enero de 1966, pág. 7.

⁴⁷ Feierabend: "Aggressive Behaviors", págs. 258-262; Bruce M. Russett y

CUADRO 2. PBN per cápita y conflictos violentos, 1958-1965

Grupo económico	Número de países	Cantidad con conflictos	Total de países afectados en %	Número de conflictos grupales	Tasa de conflictos para todas las naciones del grupo
Muy pobres (menos de u\$s. 100)	38	32	87	72	1,9
Pobres (u\$s. 100 a 249)	32	22	69	41	1,3
Ingresos medios (u\$s. 250 a 749)	37	18	48	40	1,1
Ricos (más de u\$s. 750)	27	10	37	11	0,4
Total	134	82	61	164	1,2

Fuente: Departamento de Defensa de E.U.A. y Escott Reid, *The Future of the World Bank*, Washington, D.C., Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, 1965, págs. 64-70.

modernidad → estabilidad

Es evidente que los países con altos niveles de movilización social y desarrollo económico son políticamente más estables y pacíficos. La modernidad va acompañada de estabilidad. A partir de este hecho hay apenas un paso hacia la "tesis de la pobreza" y hacia las conclusiones de que el atraso económico y social es el responsable de la inestabilidad, en tanto que la modernización sigue el camino contrario. "No puede haber duda alguna, pues —como afirmó el secretario McNamara—, de que existe una relación irrefutable entre la violencia y el atraso económico." O según lo explicó un analista universitario, "la pobreza generalizada deteriora cualquier clase de gobierno. Es una causa persistente de inestabilidad, y torna casi imposible la práctica normal de la democracia".⁴⁸ Si aceptamos estas relaciones, es evidente, entonces, que la promoción de la educación, el alfabetismo, los medios de comunicación de masas, la industrialización, el crecimiento económico y la urbanización deben dar como resultado una mayor estabilidad política. Estas deducciones, tan claras en apariencia, de la correlación entre modernidad y estabilidad no son, sin embargo, totalmente válidas. En rigor, la modernidad origina estabilidad, pero la modernización abre los cauces de la inestabilidad.

col., *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven, Yale University Press, 1964; pág. 273; Raymond Tanter y Manus Midlarsky: "A Theory of Revolution", *Journal of Conflict Resolution*, 11, setiembre de 1967, págs. 271-272; Raymond Tanter: "Dimensions of Conflict Behavior Within Nations, 1955-1960: Turmoil and Internal War", *Papers, Peace Research Society*, 3, 1965, pág. 175.

⁴⁸ Discurso de Robert S. McNamara, Montreal, Quebec, 18 de mayo de 1966, *New York Times*, 19 de mayo de 1966, pág. 11; Brecher, págs. 62-63.

La relación aparente entre pobreza y atraso por una parte, y entre inestabilidad y violencia por la otra, es espuria. Lo que produce desorden político no es la ausencia de modernidad, sino los esfuerzos por lograrla. Si los países pobres parecen inestables, no es porque sean pobres, sino debido a que tratan de enriquecerse. Una sociedad puramente tradicional sería ignorante, pobre y estable. A mediados de este siglo, sin embargo, todas las sociedades tradicionales estaban también en una etapa de transición o en vías de modernizarse. Precisamente la evolución de los procesos de modernización en todo el mundo desató el creciente predominio de la violencia. Durante las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de Estados Unidos hacia los países en vías de modernización estuvo destinada en gran parte a promover el desarrollo económico y social, en la creencia de que ello conduciría a la estabilidad política. Su éxito se refleja en el aumento de los niveles de bienestar material por una parte, y de violencia interna por la otra. Cuando más libra el hombre la guerra contra "sus antiguos enemigos: la pobreza, la enfermedad, la ignorancia", tanto más la libra contra sí mismo.

A mediados de la década del 60, toda nación atrasada era una nación en vías de modernizarse. Había sin embargo suficientes pruebas para suponer que las causas de la violencia desatada en ellas podían ser imputables a la modernización antes que al atraso. Las naciones más ricas tienden a ser más estables que las que no lo son tanto, pero las paupérrimas, aquellas que se encuentran en el peldaño más bajo de la escala económica internacional, son menos propensas a la violencia e inestabilidad que los países que están apenas por encima de ellas. Aun las estadísticas del propio secretario McNamara ofrecen sólo un apoyo parcial a su afirmación. El Banco Mundial, por ejemplo, clasificó a seis de las 20 repúblicas latinoamericanas como "pobres", es decir, que tenían un producto bruto per cápita de menos de u\$s 250. En febrero de 1966, seis de esos 20 países padecían también de insurrecciones prolongadas, y sin embargo sólo uno, Bolivia, entraba en ambas categorías. La probabilidad de insurrección en los países no considerados como pobres era dos veces mayor que en los catalogados como tales. De igual modo, 48 sobre 50 países y territorios africanos fueron clasificados como pobres, y sólo en 11 de ellos se produjeron levantamientos sediciosos. Pero no cabe duda de que las probabilidades de insurrección en los dos países africanos no incluidos en la categoría de los pobres —Libia y Sudáfrica— eran casi tan altas como en los 37 países y territorios pobres restantes. Además, la insurgencia existente a la sazón en 11 países parecía vincularse, por lo menos en cuatro casos, con un prolongado dominio colonial (por ejemplo, Angola, Mozambique), y en otros siete a marcadas diferencias raciales y tribales entre la población (verbigracia Nigeria, Sudán). El colonialismo y la heterogeneidad étnica parecerían predisponer mucho más a la violencia que la pobreza. Lo mismo podría decirse de Asia y el Medio Oriente (excluidas Australia y Nueva Zelandia): en febrero de 1966, diez países sobre 22 clasificados como pobres soportaban conflictos bélicos internos, situación por la que atravesaban, igualmente, tres

de los cuatro no considerados como tales (Irak, Malasia, Chipre, Japón). Como en el caso anterior, la probabilidad de insurrección en los países más ricos era casi dos veces mayor que en los más pobres.

Otra prueba pone de manifiesto la falta de fundamento de la correlación directa que se pretende establecer entre pobreza e inestabilidad. En tanto existía una relación de $-0,43$ ($n=74$) entre PBN per cápita y muertes ocasionadas por estallidos de violencia interna, las manifestaciones más intensas y frecuentes de insurrección no se produjeron en los países más pobres, con menos de 100 dólares de PBN per cápita, sino en aquellos de riqueza algo mayor, cuyo PBN por habitante oscilaba entre 100 y 200 dólares. Por encima de esta cifra, la magnitud de la violencia tendía a declinar significativamente. Estos guarismos llevan a la conclusión de que "las naciones subdesarrolladas deben esperar durante algún tiempo un nivel bastante alto de desorden civil, en tanto que es muy probable que los Estados muy pobres tengan que enfrentar en las dos próximas décadas un marcado aumento, en lugar de una disminución de las manifestaciones de violencia interna".⁴⁹ Asimismo, Eckstein descubrió que los 27 países en los cuales eran muy raros, entre 1946 y 1959, los conflictos internos, se dividían en dos grupos. Nueve de ellos habían alcanzado un alto nivel de modernidad (por ejemplo Australia, Dinamarca, Suecia), en tanto que los 18 restantes eran "países relativamente subdesarrollados, cuyas élites se habían mantenido estrechamente aferradas a los tipos y estructuras tradicionales de vida". Entre ellos se contaban algunas colonias europeas todavía atrasadas, junto con países tales como Etiopía, Eritrea, Liberia y Arabia Saudita.⁵⁰ De modo un tanto parecido, una división de países según sus niveles de alfabetismo sugirió también una pauta de inestabilidad en forma de campana. El noventa y cinco por ciento de los países del nivel medio, con un 25 a un 60 por ciento de alfabetismo, eran inestables en comparación con el 50 por ciento de aquellos con menos del 10, y el 22 por ciento de los que tenían más del 90 por ciento de alfabetismo. En otro análisis se calcularon promedios de inestabilidad para 24 países modernos (268), 37 en vías de transición (472) y 23 de estructura tradicional (420).⁵¹

La aguda diferencia entre los países en vías de transición y los modernos es una demostración muy gráfica de la tesis de que la modernidad significa estabilidad y la modernización inestabilidad. La escasa diferencia entre las sociedades tradicionales y las que se encuentran en transición refleja el hecho de que la línea trazada entre ellas era totalmente arbitraria,

⁴⁹ Hayward R. Alker (h.) y Bruce M. Russett: "The Analysis of Trends and Patterns", en Russett y col., págs. 306-307. Véase también Ted Gurr y Charles Ruttenberg: *The Conditions of Civil Violence: First Tests of a Causal Model*. Princeton, Princeton University, Center of International Studies, Research Monograph n.º 28, 1967, págs. 66-67.

⁵⁰ Harry Eckstein: "Internal War: The Problem of Anticipation", en Ithiel de Sola Pool y col., *Social Science Research and National Security*. Washington, D. C., Smithsonian Institution, 1963, págs. 120-121.

⁵¹ Feierabend, pág. 263.

CUADRO 3. *Alfabetismo y estabilidad*

Nivel de alfabetismo	Número de países	Número de países inestables	Por ciento de países inestables
Menos del 10 %	6	3	50,0
10-25 %	12	10	83,3
25-60 %	23	22	95,6
60-90 %	15	12	80,0
Más del 90 %	23	5	21,7

Fuente: Ivo K. y Rosalind L. Feierabend, y Betty A. Nesvold: "Correlates of Political Stability", (Trabajo presentado en el Encuentro Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas, setiembre de 1963, págs. 19 a 21).

destinada a producir un grupo de países "tradicionales" de dimensiones iguales al de los modernos. De ahí que casi todas las sociedades clasificadas como tradicionales estaban en realidad en las primeras fases de la etapa de transición. Una vez más, empero, los datos obtenidos sugieren que si existiera una sociedad puramente tradicional, sería mucho más estable en el aspecto político que las que se hallan en vías de transición.

La tesis de la modernización permite, pues, explicar por qué la de la pobreza pudo adquirir cierta validez aparente en las últimas décadas. Aclara igualmente las supuestas inversiones en la relación entre modernidad y estabilidad, que se dieron en determinado conjunto de países. En América latina, por ejemplo, los países más ricos se encuentran en los niveles medios de modernización. Por lo tanto no debe sorprender que presenten una mayor inestabilidad que otros más atrasados de la misma región. Como vimos, en 1966 padecieron insurrecciones cinco de los 14 países más ricos de Latinoamérica, contra sólo uno de los seis más pobres. El comunismo y otros movimientos radicales se manifestaron con mayor fuerza en Cuba, Argentina, Chile y Venezuela: cuatro de los cinco países más ricos entre las 20 repúblicas latinoamericanas y tres de los cinco más alfabetizados. La frecuencia de las revoluciones en América latina está en relación directa con el nivel de desarrollo económico. Para todo el continente la correlación entre el ingreso per cápita y el número de revoluciones es de 0.50 ($n = 18$); en el caso de los Estados no democráticos es mucho más alta ($r = 0.85$; $n = 14$).⁵² Así, pues, los datos sobre América latina que sugieren una relación positiva entre modernidad e inestabilidad, en la realidad refuerzan el argumento que vincula a esta última con la modernización.

⁵² Manus Midlarsky y Raymond Tanter: "Toward a Theory of Political Instability in Latin America", *Journal of Peace Research*, 4, 1967, pág. 215. Véase también el descubrimiento de Robert D. Putnam, de una relación positiva entre el desarrollo económico (pero no la movilización social) y la intervención militar en América latina: "Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics", *World Politics*, 20, octubre de 1967, págs. 94-97.

Esa relación rige asimismo para las variaciones dentro de cada país. En los que están en vías de modernización, la violencia, el desorden y las manifestaciones extremistas son más frecuentes en las partes más ricas del territorio que en las más pobres. Al analizar la situación en la India, Hoselitz y Weiner revelaron que "la correlación entre estabilidad política y desarrollo económico es insignificante o inclusive negativa". Bajo el dominio británico la violencia predominó mucho más "en las provincias de mayor evolución económica"; después de la independencia los estallidos eran más probables en los centros urbanos e industrializados que "en las regiones más atrasadas y subdesarrolladas".⁵³ En muchos países subdesarrollados, el nivel de vida de las principales ciudades es tres o cuatro veces mejor que el de las zonas rurales, pero aquéllas son a menudo centros de inestabilidad y violencia, en tanto que el campesinado se mantiene tranquilo y estable. Es típico asimismo que el extremismo político tenga mayor fuerza en las regiones más ricas que en las más pobres. En quince naciones occidentales, los comunistas obtuvieron mayor número de votos en las zonas más urbanizadas de los países con menos urbanización.⁵⁴ En Italia el centro del poderío comunista era el norte próspero, y no el sur acosado por la pobreza. En la India los comunistas eran más fuertes en Kerala que posee el índice de alfabetismo más alto de los Estados de ese país) y en la industrializada Calcuta, no en las regiones económicamente más atrasadas. En Ceilán, "En un sentido fundamental, las zonas dominadas por el marxismo son las más occidentalizadas", y las que tienen además el ingreso por habitante más elevado y el mayor nivel de educación.⁵⁵ Así, pues, los focos de violencia y extremismo dentro de los países son las zonas en vías de modernización y no las que mantienen su estructura tradicional.

La inestabilidad política no se produce sólo por la modernización económica y social, sino en proporción directa con la magnitud de ésta. Sobre el particular, la evidencia histórica con respecto a Occidente es abrumadora. "La rápida afluencia de gran cantidad de personas a las zonas urbanas de desarrollo reciente —observa Kornhauser— incita a los movimientos de masas." Así también la experiencia europea, y en particular la escandinava, demuestra que dondequiera la "industrialización se produjo velozmente e introdujo una destacada discontinuidad entre las etapas pre-industrial e industrial, surgieron muchos más movimientos laborales extremistas".⁵⁶ En forma similar, la tasa combinada del cambio de seis sobre

⁵³ Bert F. Hoselitz y Myron Weiner: "Economic Development and Political Stability in India", *Dissent*, 8, primavera de 1961, pág. 173.

⁵⁴ William Kornhauser: *The Politics of Mass Society*. Glencoe, Ill., Free Press, 1959, págs. 143-144. [Hay versión castellana: *Aspectos políticos de la sociedad de masas*. Buenos Aires, Amorrortu, 1969.]

⁵⁵ William Howard Wriggins: *Ceylon: Dilemmas of a New Nation*. Princeton, Princeton University Press, 1960, págs. 134-135 y 138-140.

⁵⁶ Kornhauser, pág. 145 (en bastardilla en el original); Seymour Martin Lipset: *Political Man*. Garden City, Nueva York, Doubleday, 1960, pág. 68 (en bastardilla en el original). [Hay versión castellana: *El hombre político*. Buenos Aires, Eudeba, 1963.]

ocho indicadores de modernización (educación primaria y posprimaria, consumo de calorías, costo de vida, radios, mortalidad infantil, urbanización, alfabetismo e ingreso nacional) dio para 67 países —entre 1935 y 1962— una correlación de 0,647 con la inestabilidad política, en los mismos países entre 1955 y 1961. “Cuanto más elevada es la tasa de cambio hacia la modernidad, mayor es la inestabilidad política, medida en forma estática o dinámica.” He aquí la imagen general que presenta un país inestable:

expuesto a la modernidad; desintegrado socialmente de las pautas tradicionales de vida; enfrentado a presiones para alterar sus hábitos económicos, sociales y políticos; bombardeado con nuevas y “mejores” formas de producir bienes y servicios económicos; frustrado en general por el proceso de cambio de la modernización, y en particular por el fracaso de su gobierno en lo referente a satisfacer sus expectativas en constante crecimiento.⁵⁷

En lo que va del siglo xx, la inestabilidad ha sido frecuente en Asia, África y América latina, debido en gran parte a que el ritmo de modernización fue mucho más rápido que en los primeros países que pasaron por ese proceso. La modernización de Europa y Norteamérica se extendió a lo largo de varios siglos: en general, sólo fue necesario enfrentar un problema o una crisis por vez. Pero en la modernización de las regiones no occidentales del globo los problemas de la centralización de la autoridad, la integración nacional, la movilización social, el desarrollo económico, la participación política y el bienestar social no surgieron en forma consecutiva, sino de modo simultáneo. El “efecto de demostración”, que los primeros modernizadores ejercen sobre quienes los siguen intensifica primero las aspiraciones y luego exacerba las frustraciones. Las diferencias en el ritmo de cambio se pueden apreciar con claridad en los lapsos que, según las conclusiones de Cyril Black, necesitaron los distintos países para consolidar su liderazgo en materia de modernización. En lo que respecta al primero de ellos, Inglaterra, la fase se prolongó 183 años, desde 1649 hasta 1832. El segundo en cumplir el proceso, Estados Unidos, necesitó 89 años, de 1776 a 1865. Para 13 países que lo emprendieron durante el período napoleónico (1789-1815), el lapso promedio fue de 73 años. Pero 21 de los 26 países que lo iniciaron durante el primer cuarto del presente siglo y alcanzaron su culminación a mediados de la década de 1960, lo hicieron en un término medio de sólo 29 años.⁵⁸ En un enfoque semejante, Karl Deutsch estima que durante el siglo xix los principales indicadores de movilización social en los países en vías de modernización se modificaron a un ritmo aproximado del 0,1 por ciento anual, en tanto que en el siglo xx la tasa fue del 1 por ciento anual. Es evidente que el ritmo de modernización ha aumentado con gran rapidez. Y también lo es que el

⁵⁷ Conroe: “A Cross-National Analysis”, págs. 65-73, 86-87; Feierabend, págs. 263-267.

⁵⁸ Cyril E. Black: *The Dynamics of Modernization*. Nueva York, Harper y Row, 1966, págs. 90-94.

impulso acentuado hacia el cambio y el desarrollo económico y social tiene relación directa con la creciente violencia e inestabilidad política que caracterizaron a Asia, África y América latina en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Movilización social e inestabilidad. La relación directa entre movilización social e inestabilidad política parece muy razonable. La urbanización, el incremento de los índices de alfabetismo, educación y acceso a los medios de comunicación sociales crean elevadas aspiraciones y expectativas, que si no son satisfechas galvanizan a individuos y grupos y los empujan a la acción política. Ante la falta de instituciones políticas fuertes y adaptables, tales aumentos en la participación traen aparejada la inestabilidad y la violencia. Se puede apreciar en este caso, con suma claridad, la paradoja de que la modernidad produce estabilidad y la modernización todo lo contrario. En 66 naciones, por ejemplo, la correlación entre la proporción de alumnos de escuelas primarias y la frecuencia de las revoluciones fue de 0,84. Por el contrario, en 70 naciones la correlación entre la tasa de cambio en la inscripción primaria y la inestabilidad política fue de 0,61.⁵⁹ Cuanto más veloz es el esclarecimiento popular, más frecuente resulta el derrocamiento de los gobiernos.

La rápida expansión de la educación produjo un visible impacto sobre la estabilidad política de muchos países. En Ceilán, por ejemplo, el sistema escolar se extendió con gran celeridad entre 1948 y 1956. Este “aumento en el número de estudiantes que se graduaban en las lenguas indígenas satisfizo algunas ambiciones, pero provocó renovadas presiones sociales entre las clases medias educadas a otro nivel”. Al parecer, esta situación se relacionaba en forma directa con la derrota electoral del gobierno en las elecciones de 1956, y con la creciente inestabilidad que afectó a Ceilán durante los seis años siguientes.⁶⁰ De igual modo, en Corea, durante la década del 50, Seúl se convirtió “en uno de los centros educativos más grandes del mundo”. Se calculaba que en 1960 egresaron dieciocho veces más graduados de los que podía absorber la actividad. En los niveles inferiores de la educación, el crecimiento fue más impresionante aún, y la tasa de alfabetismo aumentó de menos del 20 por ciento en 1945 a más del 60 a principios de la década del 60.⁶¹ Es de suponer que tal expansión de los conocimientos fue responsable en alguna medida de la inestabilidad política que afectó a la región durante esos primeros años de la década mencionada, y que su foco principal fueron los estudiantes. Estos, así como los graduados universitarios sin empleo, constituyeron en el mismo lapso una preocupación común a tres regímenes militares: el nacionalismo de Corea,

⁵⁹ Tanter y Midlarsky, pág. 272, en cita de *Dimensions of Nations*, de próxima publicación, de Rummel, Sawyer, Tanter y Guetzkow; Conroe, pág. 66.

⁶⁰ Wriggins, págs. 119, 245. En el índice Feierabend-Nesvold-Conroe, la inestabilidad en Ceilán aumentó de 3:012 en 1948-54 a 4:089 en 1955-62; véase Conroe, cuadro 1.

⁶¹ Gregory Henderson: *Korea: The Politics of the Vortex*. Cambridge, Harvard University Press, de próxima publicación, 1968, pág. 170.

el socialismo de Birmania y el tradicional de Tailandia. La medida en que la educación superior en muchos países en modernización no se orienta a formar graduados con aptitudes adecuadas a sus necesidades, crea la situación, paradójica pero común, "de un país en el que escasea la mano de obra especializada, en tanto hay una superabundancia de individuos con títulos universitarios o similares".⁶²

En general, cuanto mayor es el nivel de educación de los desocupados, desubicados o insatisfechos de toda clase, más extremo es el tipo de conducta perturbadora que adoptan. Los graduados universitarios preparan revoluciones; los egresados de escuelas secundarias o técnicas planean golpes; quienes recién abandonan las aulas de la escuela primaria se dedican a otras formas de desorden político, más frecuentes aunque menos importantes. En África Occidental, por ejemplo, "por descontentos e inquietos que sean, estos jovencitos recién salidos de la escuela se mantienen, no en el centro, sino en la periferia de los acontecimientos políticos importantes. Las formas características de perturbación política que adoptan no son por lo general revoluciones, sino actos de provocación de incendios, ataques e intimidación dirigidos contra oponentes políticos".⁶³

Los problemas que plantea la rápida expansión de la educación primaria obligaron a algunos gobiernos a reconsiderar sus políticas. En un debate sobre educación efectuado en 1958 en la Región Oriental de Nigeria, por ejemplo, Azikiwe sugirió que la primaria podía convertirse en un "servicio social improductivo", y un miembro del gabinete advirtió que el Reino Unido adoptaba "las pautas de impulsar primero la industria y el aumento de productividad, y luego la educación gratuita. Nunca ésta en primer término, pues tiene que haber empleos para que los ocupen quienes acaban de adquirir su educación, y sólo la industria y el comercio pueden proporcionarlos en un volumen suficiente... Debemos cuidarnos mucho de crear problemas políticos de desempleo para el futuro".⁶⁴ Todos los que en mayor o menor medida saben leer y escribir pueden ser fácilmente reclutados por los movimientos extremistas que engendran inestabilidad. En la década del 50, Birmania y Etiopía tenían ingresos nacionales per cápita igualmente bajos: la relativa estabilidad de ésta en comparación con aquélla reflejaba quizás el hecho de que menos del 5 por ciento de los etíopes estaban alfabetizados, en comparación con el 45 por ciento de birmanos en iguales condiciones.⁶⁵ Del mismo modo, cuando Cuba se hizo comunista ocupaba el cuarto lugar entre las tasas de alfabetismo más elevadas de América latina, y el único Estado hindú que eligió un gobierno comunista, Kerala, estaba en similares condiciones ventajosas entre los de su país. Resulta claro que las incitaciones del comunismo atraen más, por lo general, a los alfabetizados que a los analfabetos. Se ha asignado gran im-

⁶² Hoselitz y Weiner, pág. 177.

⁶³ David Abernethy y Trevor Coombe: "Education and Politics in Developing Countries", *Harvard Educational Review*, 35, verano de 1965, pág. 292.

⁶⁴ Citado en Abernethy, pág. 501.

⁶⁵ Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", pág. 496.

portancia a los problemas que originan la extensión del sufragio a una gran masa de iletrados: la democracia, se afirma, no puede funcionar en forma satisfactoria si un vasto sector de la población votante no sabe leer. Pero la participación política de los analfabetos puede ser, como en la India, menos peligrosa para las instituciones democráticas que la de quienes no lo son. Es común que estos últimos tengan aspiraciones más elevadas y mayores exigencias respecto del gobierno. Además, es muy probable que en ese terreno la acción de los primeros se mantenga dentro de ciertos límites, en tanto que la de quienes poseen cierto grado de cultura se convierta en una bola de nieve, con desastrosos efectos potenciales para la estabilidad política.

Desarrollo económico e inestabilidad. La movilización social aumenta las aspiraciones. Es de suponer que el desarrollo económico aumenta a su vez la capacidad de una sociedad para satisfacerlas, y, por lo tanto, tendería a reducir las frustraciones sociales y la consiguiente inestabilidad política. También se supone que un rápido crecimiento económico crea nuevas oportunidades para el empresariado y los trabajadores, y encauza hacia la actividad lucrativa las ambiciones y talentos que de otro modo podrían dedicarse a la actividad golpista. Pero también es posible argumentar, a la inversa, que el propio desarrollo económico es un proceso sumamente desestabilizador, y que los cambios necesarios para satisfacer aspiraciones en realidad conducen a exacerbarlas. Del crecimiento económico rápido se ha dicho que:

1. desorganiza los agrupamientos sociales tradicionales (familia, clase, casta), y aumenta de ese modo "el número de individuos desclasados... quienes se encuentran así en circunstancias conducentes a la protesta revolucionaria";⁶⁶
2. produce *nouveaux riches* que se adaptan en forma imperfecta al orden existente, no son asimilados por éste y ambicionan un poder político y un *status* social concordante con su nueva posición económica;
3. aumenta la movilidad geográfica, que deteriora aun más los vínculos sociales, y alienta en especial una rápida migración de las zonas rurales a las ciudades, lo cual produce alienación y extremismo político;
4. acrecienta el número de personas cuyo nivel de vida está en descenso, y de ese modo puede ensanchar la brecha entre ricos y pobres;
5. eleva los ingresos de algunas personas en forma absoluta, pero no relativa, con lo cual acentúa su insatisfacción con el orden existente;
6. exige una restricción general del consumo con el fin de promover las inversiones, y por ende provoca el descontento popular;

⁶⁶ Mancur Olson (h.): "Rapid Growth as a Destabilizing Force", *Journal of Economic History*, 23, diciembre de 1963, pág. 532. La lista de los efectos desestabilizadores del crecimiento económico ha sido tomada principalmente del artículo de Olson.

7. aumenta el alfabetismo, la educación y el acceso a los medios de comunicación sociales, lo cual contribuye a elevar las aspiraciones por encima de los niveles que permitirían satisfacerlas;
8. agrava los conflictos étnicos y regionales relativos a la distribución de las inversiones y el consumo;
9. acrecienta la capacidad de organización de grupos y la consiguiente fuerza de sus exigencias al gobierno, que éste es incapaz de satisfacer.

En la medida en que estas relaciones tienen vigencia, el crecimiento económico eleva el bienestar material a un ritmo determinado, y la frustración social a otro mucho más rápido.

La vinculación entre el desarrollo económico, en particular el que se logra con rapidez, y la inestabilidad política recibió su espaldarazo clásico en la interpretación de Tocqueville sobre la Revolución francesa. La revolución, dijo éste, fue precedida por "un progreso tan veloz como inaudito de la prosperidad de la nación. Esta prosperidad en firme y creciente evolución, lejos de tranquilizar a la población, promovió por todas partes un espíritu de inquietud" y "precisamente en las partes de Francia más beneficiadas por la mejora resultó más intenso el descontento popular". Según se afirma, parecidas condiciones de mejoramiento económico precedieron al movimiento de la Reforma y a las revoluciones inglesa, norteamericana y rusa, así como a la agitación y el descontento suscitado en Inglaterra a fines del siglo XVIII y principios del XIX. También la revolución mexicana se produjo tras veinte años de espectacular crecimiento económico. El ritmo de cambio en el producto bruto nacional per cápita, durante los siete años que preceden a una rebelión triunfante, tiene una muy alta correlación con la intensidad de la violencia de dichos movimientos en los países de Asia y el Medio Oriente, entre 1955 y 1960, aunque en América latina no ocurrió lo mismo. Se ha sostenido que la experiencia de la India, desde la década del 30 hasta la del 50, demuestra igualmente "que lejos de acentuar la estabilidad política, el desarrollo económico siempre tendió a desequilibrarla".⁶⁷ Todos estos datos concuerdan también, desde luego, con la revelación de que durante la Segunda Guerra Mundial el descontento a causa de los ascensos se encontraba más difundido en la Fuerza Aérea que en otros servicios, a pesar de que las promociones eran mucho más frecuentes y rápidas en esa arma que en las otras (o quizá debido a ello).⁶⁸

Existen, pues, muchas pruebas específicas sobre una aparente relación entre el rápido crecimiento económico y la inestabilidad política. Pero en

⁶⁷ Alexis de Tocqueville: *The Old Regime and the French Revolution*. Garden City, Nueva York, Doubleday, 1955, págs. 173 y 175-176; Crane Brinton: *The Anatomy of Revolution*. Nueva York, Vintage, 1958, pág. 264; Olson, págs. 544-547; Tanter y Midlarsky, págs. 272-274; Hoselitz y Weiner, pág. 173, para la cita referente a la India.

⁶⁸ Véase Samuel A. Stouffer y col.: *The American Soldier*. Princeton, Princeton University Press, 1949, I, págs. 251-258 y 275-276.

un nivel más general el vínculo entre estos dos factores no resulta tan claro. En la década del 50, la correlación entre la tasa de crecimiento económico y la violencia grupal interna fue de un moderado y negativo $-0,43$ para 53 países. Alemania Occidental, Japón, Rumania, Yugoslavia, Austria, la U.R.S.S., Italia y Checoslovaquia tuvieron tasas muy altas de crecimiento económico y muy pocas o casi ninguna manifestación de violencia interna. En Bolivia, Argentina, Honduras e Indonesia, en cambio, mucha gente murió a causa de los estallidos de violencia, no obstante las tasas de desarrollo muy bajas y en algunos casos hasta negativas. De igual manera, la correlación de la tasa de cambio en la renta nacional —entre 1935 y 1962— y el nivel de inestabilidad política entre 1948 y 1962 fue de $-0,34$ en 70 países; la existente entre el cambio en la renta nacional y las variaciones de estabilidad, para los mismos países y en los mismos lapsos, fue de $-0,45$. Needler descubrió, asimismo, que en los países de América latina con elevadas tasas de participación política, el crecimiento económico era una condición previa para la estabilidad institucional.⁶⁹

CUADRO 4. *Rápido crecimiento económico e inestabilidad política. Muertes por violencia grupal interna en 53 países, 1950-1962 (por millón de habitantes)*

Crecimiento anual del PBN por habitante	NINGUNA	ESCASAS 0,1-9,9	MODERADAS 10-99	ELEVADAS 100-1,335	TOTAL
Muy alto, 6% y más	4	3	0	0	7
Alto, 4 a 5,9%	0	6	1	2	9
Moderado, 2 a 3,9%	8	5	1	3	17
Bajo, 1 a 1,9%	3	4	6	1	14
Muy bajo, menos de 1%	0	1	2	3	6
Total	15	19	10	9	53

Fuente: Bruce Russett et al., *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, Yale University Press, 1964, cuadros 29 y 45. Los períodos para las cifras de crecimiento varían, pero en general son de 7 a 12 años, y tienen su centro en la década del 50.

Estas pruebas en pugna entre sí sugieren que la relación entre los dos factores en estudio —si es que existe— debe de ser muy complicada. Quizá varíe con el nivel de desarrollo económico. Por una parte, es necesario cierto grado de crecimiento para hacer posible la inestabilidad. La simple tesis de la pobreza fracasa porque la gente realmente pobre lo es demasiado para actuar en política y demasiado también para protestar. Es indi-

⁶⁹ Conroe, págs. 65-69; Martin C. Needler: *Political Development in Latin America: Instability, Violence, and Evolutionary Change*. Nueva York, Random House, de próxima publicación, capítulo 5.

ferente, apática y está alejada de los medios de comunicación y otros estímulos que podrían excitar sus aspiraciones y galvanizarlas para la actividad política. "Quienes están sumidos en una profunda pobreza —observó Eric Hoffer— también sienten un terror pánico por el mundo que los rodea y no se muestran hospitalarios con respecto al cambio... Hay, así, un conservadurismo de los indigentes, tan agudo como el de los privilegiados, y el de aquéllos es un factor tan firme de la perpetuación de un orden social como el de éstos."⁷⁰ La pobreza es una barrera para la inestabilidad. Aquellos a quienes sólo les preocupa el objetivo inmediato de su próxima comida no se inquietan demasiado por las grandes transformaciones de la sociedad. Se convierten en marginalistas e incrementalistas, y se dedican apenas a lograr mejoras mínimas, pero absolutamente esenciales de la situación existente. Así como la movilización social es necesaria para proporcionar motivos de inestabilidad, también lo es cierto grado de desarrollo económico que suministra los medios de dicha inestabilidad.

En el otro extremo están los países que han alcanzado un nivel relativamente alto de desarrollo, y en los cuales una tasa elevada de crecimiento es compatible con la estabilidad política. Las correlaciones negativas antes mencionadas entre crecimiento económico e inestabilidad resultan, en gran parte, de la combinación en el mismo análisis de datos de países desarrollados y subdesarrollados en el plano económico. Los primeros son más estables y tienen mayores tasas de crecimiento que los menos desarrollados. A diferencia de otros indicadores de cambio social, la tasa de crecimiento económico tiende a variar directamente en relación con el nivel de desarrollo antes que a la inversa. En países que no son ricos, esa tasa no se relaciona en forma significativa con la inestabilidad política en uno u otro sentido: para 34 países con un PBN per cápita inferior a u\$s 500, la correlación entre dicha tasa y las muertes a causa de hechos de violencia entre grupos internos fue de $-0,07$. Así, pues, la relación entre la tasa de crecimiento económico y la inestabilidad política varía con el nivel de desarrollo de aquél. A bajos niveles existe una relación positiva; a niveles medios, ninguna de importancia, y a altos niveles se plantea una relación francamente negativa.

hipótesis de la brecha / La hipótesis de la brecha. / La movilización social provoca mucho mayor inestabilidad que el desarrollo económico. La brecha entre estas dos formas de cambio proporciona cierta medida del impacto de la modernización sobre la estabilidad política. / Urbanización, alfabetismo, educación, medios de comunicación de masas, son todos factores que exponen al hombre tradicional a nuevas formas de vida, a nuevos niveles de disfrute, a nuevas posibilidades de satisfacción. Estas experiencias quiebran las barreras de

⁷⁰ Eric Hoffer: *The True Believer*. Nueva York, New American Library, 1951, pág. 17. [Hay versión castellana: *El fanático sincero*. México, Limusa, 1964.] Daniel Goldrich: "Toward an Estimate of the Probability of Social Revolutions in Latin America: Some Orienting Concepts and a Case Study", *Centennial Review*, 6, verano de 1962, pág. 394 y sigs. Véase también más adelante pág. 247 y sigs.

los conocimientos y las actitudes de la cultura tradicional y promueven nuevos niveles de aspiraciones y deseos. Pero tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una amplia separación entre aspiraciones y expectativas, entre la creación de las necesidades y su satisfacción, o entre la función de las aspiraciones y la del nivel de vida.⁷¹ Esta brecha engendra frustraciones sociales e insatisfacción. En la práctica, su extensión proporciona un índice razonable de inestabilidad política.

Las razones de esta relación entre frustración social e inestabilidad política son algo más complicadas de lo que parecen a primera vista. En gran parte, dicha relación se debe a la ausencia de dos variables potenciales intermedias: oportunidades de movilidad económica y social, e instituciones políticas adaptables. Desde el puritanismo, el innovador económico de empuje y el revolucionario abnegado han tenido objetivos cualitativamente diferentes, pero elevadas aspiraciones de notable semejanza, productos ambos de un alto nivel de movilización social.⁷² Por consiguiente, la medida en que la frustración social produce la participación política depende en gran parte del tipo de estructura económica y social de la sociedad tradicional. Es de suponer que se podría hacer desaparecer aquélla mediante la movilidad económica y social, si la sociedad tradicional fuera lo bastante "abierta" para ofrecer oportunidades en tal sentido. En cierto modo, eso es lo que ocurre en las zonas rurales, donde las oportunidades exteriores de movilidad horizontal (urbanización) contribuyen en la mayoría de los países en modernización a la relativa estabilidad del campo. Las escasas oportunidades de movilidad vertical (de ocupación e ingresos) en las ciudades, son causa a su vez de una más acentuada inestabilidad. Pero aparte de la urbanización, aquellos países poseen niveles muy bajos de movilidad socioeconómica. Son muy pocas, en términos relativos, las sociedades cuyas estructuras tradicionales pueden alentar una actividad económica y no política. La tierra y todos los demás factores de riqueza económica se encuentran bajo el firme poder de una pequeña oligarquía o controlados por corporaciones e inversores extranjeros. Los valores de la sociedad tradicional son a menudo hostiles a los roles empresariales, que por consiguiente pueden ser monopolizados en gran parte por una minoría étnica (griegos y armenios en el Imperio otomano; chinos en el sudeste de Asia; libaneses en Africa). Por añadidura, los valores e ideas modernos introducidos en el sistema acentúan casi siempre la primacía del gobierno (socialismo, economía planificada), y por consiguiente pueden inducir también a los individuos movilizados a apartarse de los roles empresariales.

⁷¹ Estos son los términos que emplea Deutsch, págs. 493 y sigs.; James C. Davies: "Toward a Theory of Revolution", *American Sociological Review*, 27, febrero de 1962, pág. 5 y sigs.; Feierabend, págs. 256-262; Charles Wolf: *Foreign Aid: Theory and Practice in Southern Asia*. Princeton, Princeton University Press, 1960, págs. 296 y sigs.; y Tanter y Midlarsky, págs. 271 y sigs.

⁷² Para la relación entre la satisfacción de necesidades y el comunismo, véase David C. McClelland: *The Achieving Society*. Princeton, Van Nostrand, 1961, págs. 412-413.

En estas condiciones, la participación política se convierte en el camino lógico para el progreso de los individuos socialmente movilizados. La frustración social impulsa a plantear exigencias al gobierno, y la expansión de esa participación a imponerlas por la fuerza. Además, el atraso político del país en materia de institucionalización hace que resulte más difícil, si no imposible, expresar dichas reivindicaciones por los medios legítimos, así como moderarlas e incorporarlas al sistema político. El rápido incremento de dicha participación origina, pues, la inestabilidad política.

El impacto de la modernización implica, entonces, las siguientes relaciones:

- | | | |
|--------------------------------------|---|------------------------|
| 1. <u>Movilización social</u> | = | Participación política |
| <u>Desarrollo económico</u> | | |
| 2. <u>Frustración social</u> | = | Frustración social. |
| <u>Oportunidades de movilidad</u> | | |
| 3. <u>Participación política</u> | = | Inestabilidad política |
| <u>Institucionalización política</u> | | |

En la mayoría de los países en vías de modernización, la falta de oportunidades de movilidad y el bajo nivel de institucionalización política producen una correlación entre frustración social e inestabilidad política. Un análisis identificó a 26 países con un bajo índice de relación entre la creación de necesidades y su satisfacción, y por ende con una baja "frustración sistemática", en tanto que en 36 países el índice era alto, lo mismo que la "frustración sistemática". De las 26 sociedades satisfechas, sólo seis (Argentina, Bélgica, Francia, Líbano, Marruecos y la Unión Sudafricana) presentaban un elevado grado de inestabilidad política. De los 36 países insatisfechos, sólo dos (Filipinas, Túnez) habían alcanzado altos niveles de estabilidad en ese terreno. La correlación general entre frustración e inestabilidad era de 0,50. También es posible explicar en parte las diferencias del volumen de los votos comunistas en los Estados hindúes, por los índices de relación entre la movilización social de éstos y su bienestar económico. De igual modo, se ha demostrado que la estabilidad constitucional de América latina es una función del desarrollo económico y la participación política. Los rápidos aumentos de ésta producen inestabilidad, a menos de que vayan acompañados por las correspondientes variaciones en el nivel de bienestar económico.⁷³

En gran parte, pues, la inestabilidad política en los países en modernización es una función de la brecha entre las aspiraciones y las expectativas, producida por la escalada de aquéllas, en especial en las primeras fases del proceso de modernización. En algunos casos puede aparecer una brecha similar, con iguales resultados, a raíz de la declinación de las expectativas. A menudo las revoluciones estallan cuando un período de sostenido creci-

⁷³ Feierabend, pág. 259; Wolf, capítulo 9; Needler, capítulo 5.

miento económico es seguido por un brusco descenso de la economía. Así ocurrió, en apariencia, en Francia (1788-89), Inglaterra (1687-88), Norteamérica (1774-75), antes de la rebelión de Dorr en 1842, en Rusia (como consecuencia de la guerra, en 1915-17), Egipto (1952) y en Cuba, en 1952-53 (cuando Castro lanzó su primer ataque contra Batista). Por añadidura, en América latina los golpes de Estado se desatan con más frecuencia durante los años en que empeoran las condiciones económicas, que en aquellos señalados por aumentos en los ingresos reales per cápita.⁷⁴

Desigualdad e inestabilidad. "En todos estos casos —observaba Aristóteles acerca del cambio político en Grecia—, la causa de la sedición debe buscarse siempre en la desigualdad."⁷⁵ La desigualdad política es, por definición, casi un aspecto intrínseco de la inestabilidad. ¿Y qué puede decirse sobre la desigualdad económica? La escasez de datos sobre la distribución de la renta y la riqueza impide demostrar fácilmente la proposición de que la desigualdad económica está relacionada con la inestabilidad política. En el caso de 18 países se descubrió una correlación de 0,34 entre el índice Gini de desigualdad en la renta antes de pagar los impuestos y las muertes causadas por la violencia política. En 12 países la correlación entre los mismos factores —el primero después de pagados los impuestos— fue de 0,36.⁷⁶ Hay, no obstante, una prueba de mayor peso para vincular las desigualdades en la posesión de tierras con la inestabilidad política. En un estudio de 47 países, Russett encontró una correlación de 0,46 entre un índice Gini de aquel factor y las muertes por violencia grupal interna. Las correlaciones entre el mismo factor de disparidad y la frecuencia de incidentes violentos eran menores. La relación entre la concentración de la propiedad de la tierra y la violencia se acentuó, empero, sobremanera cuando también se tomó en cuenta la proporción de la población dedicada a la agricultura. En los países con gran desarrollo agrícola es probable que quienes cumplen tareas rurales tengan menos oportunidades de movilidad socioeconómica, por lo cual la desigualdad en la tenencia de la tierra debe tener relación más directa con la violencia. Así es, en efecto, y se ha determinado que en los países agrícolas la correlación entre dicho factor y las muertes violentas era de alrededor de 0,70.⁷⁷

La modernización afecta de dos maneras la disparidad económica y por ende la inestabilidad política. Primero, la riqueza y la renta están distribuidas por lo general de modo más irregular en los países pobres que en los que obtuvieron un alto desarrollo económico.⁷⁸ En una sociedad

⁷⁴ Véase Davies, pág. 5 y sigs.; Tanter y Midlarsky, *passim*; Martin C. Needler: "Political Development and Military Intervention in Latin America", *American Political Science Review*, 60, setiembre de 1966, págs. 617-618.

⁷⁵ Aristóteles: *Politics*, pág. 205.

⁷⁶ Russett y col., pág. 272.

⁷⁷ Bruce M. Russett: "Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics", *World Politics*, 16, abril de 1964, págs. 442-454.

⁷⁸ Véase Simon Kuznets: "Qualitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VIII. Distribution of Income by Size", *Economic Development and Cul-*

en una sociedad... tradicional esa desigualdad se acepta como parte de las pautas naturales de vida. La movilización social, sin embargo, acrecienta la conciencia de ese hecho, y quizás el resentimiento que provoca. La afluencia de nuevas ideas pone en tela de juicio la legitimidad de la antigua distribución y sugiere la viabilidad y la necesidad de una distribución más equitativa de la renta. La manera más evidente de lograr un cambio rápido en este último sentido consiste en buscarlo por medio del gobierno. Pero éste suele estar en manos de los mismos que manejan la renta. De ahí que la movilización social convierta la tradicional desigualdad económica en un estímulo para la rebelión.

En segundo lugar, el desarrollo económico produce a la larga una distribución de la renta, más equitativa de la que existía en la sociedad tradicional. Pero a corto plazo, el impacto inmediato de ese crecimiento exacerba casi siempre la disparidad de las desigualdades económicas. Los beneficios de un rápido crecimiento económico se concentran a menudo en unos pocos grupos, en tanto que las pérdidas se difunden entre muchos, de resultas de lo cual puede aumentar en realidad la cantidad de personas que se empobrecen en la sociedad. Un crecimiento rápido trae aparejada con frecuencia la inflación, en la cual es típico que los precios suban con más rapidez que los salarios, con las consiguientes tendencias a una distribución más despareja de la riqueza. El impacto de los sistemas legales de Occidente sobre las sociedades no occidentales alienta por lo común el reemplazo de las formas comunales de tenencia de la tierra por las privadas, y de ese modo tiende a originar mayores diferencias que las que existían en la sociedad tradicional. Además, la distribución de la renta en el sector más moderno, no agrícola, de las comunidades menos desarrolladas se caracteriza por una mayor desigualdad que en el agrícola. En las zonas rurales de la India, por ejemplo, en 1950 el 5 por ciento de las familias recibía el 28,9 por ciento de la renta, en tanto que en las urbanas la misma proporción obtenía el 61,5.⁷⁰

En determinados países en vías de modernización, el impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad puede llegar a ser considerable. Los veinte años anteriores a la revolución mexicana fueron testigos de un enorme aumento de las desigualdades de ese tipo, muy especialmente en lo que se refiere a la posesión de la tierra. En la década del 50, tanto en ese país como en América latina en general, la brecha entre riqueza y pobreza mostraba una nueva tendencia a ensancharse. Lo mismo ocurría, en ese período, en Filipinas, con una marcada diferencia entre altos y bajos ingresos. También el rápido crecimiento económico de Pakistán, a finales de dicha década y principios de la del 60, dio origen a "tremendas disparidades en la renta" y tendió a producir un "relativo estancamiento en la

tural Change, II, enero de 1963, pág. 68; Comisión Social de la ONU: *Preliminary Report on the World Social Situation*. Nueva York, Naciones Unidas, 1952, págs. 132-133; Gunnar Myrdal: *An International Economy*. Nueva York, Harper, 1956, pág. 133.

⁷⁰ Kuznets, págs. 46-58.

parte inferior de la pirámide social."⁸⁰ En los países africanos la independencia ofreció a los pocos que llegaron al poder frecuentes oportunidades de amasar inmensas riquezas, en una época en que el nivel de vida de las grandes masas de la población se mantenía estacionario o inclusive declinaba. Cuanto antes se producía la independencia en la evolución de una sociedad colonial, mayor era la desigualdad económica —y política— que ese hecho le infería.

El desarrollo aumenta la desigualdad económica al mismo tiempo que la movilidad social disminuye la legitimidad de ésta. Ambos aspectos de la modernización se combinan para producir inestabilidad política.

Modernización y corrupción

La corrupción es una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, que se aparta de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados. Es evidente que existe en todas las sociedades, pero es más común en unas que en otras, y más frecuente en ciertos períodos de la evolución social. La primera impresión sugiere que el grado de corrupción se relaciona con la rápida modernización social y económica. La vida política en la América del siglo XVIII y del XX habría sido, al parecer, menos corrupta que la del XIX. De igual modo, la de Gran Bretaña en el siglo XVIII y finales del XIX era, según parece, más honesta que durante el XVIII. ¿Es simple casualidad que el alto grado de corrupción de la vida pública inglesa y norteamericana haya coincidido con el impacto provocado por la revolución industrial, el desarrollo de nuevas fuentes de riqueza y poder, y la aparición de clases que presentaron nuevas reivindicaciones al gobierno? En ambos períodos las instituciones políticas sufrieron tensiones, y cierta proporción de decadencia. La corrupción es, por supuesto, un indicador que señala la falta de una institucionalización política efectiva. Los funcionarios públicos carecen de autonomía y coherencia, y subordinan sus roles institucionales a exigencias exógenas. La corrupción puede predominar en algunas culturas más que en otras, pero en la mayoría de los casos parece ser mayor durante las fases más intensas de modernización. Los diferentes niveles de corrupción que registran las sociedades modernizadas y políticamente desarrolladas de América del Norte y Europa, y las de América latina, Asia y África reflejan en buena medida sus distintos grados de modernización y desarrollo político. Cuando los líderes de juntas militares y movimientos revolucionarios condenan la "corrupción" de sus sociedades, en realidad prueban el atraso de éstas.

⁸⁰ Gustav F. Papanek: *Pakistan's Development: Social Goals and Private Incentives*. Cambridge, Harvard University Press, 1967, págs. 207, 67-72 y 176-178, y Barbara Ward (Lady Jackson): Notas para un Seminario. Harvard University, Center for International Affairs, 11 de marzo de 1965. Véase también David Wurfel: "The Philippine Elections: Support for Democracy", *Asian Survey*, 2, mayo de 1962, pág. 25; John J. Johnson: *The Military and Society in Latin America*. Stanford, Stanford University Press, 1964, págs. 94-95.

darse de la siguiente forma: un segmento de la élite urbana atrae a los votantes rurales más importantes, o establece una alianza con ellos, y los moviliza para la acción política, con el fin de vencer en las urnas a los partidos con base más estrechamente urbana. Las victorias de Jefferson y Jackson sobre los Adams tuvieron sus equivalentes en el siglo xx en Turquía, Ceilán, Birmania, Senegal, Sudán y otros países en vías de modernización. En tercer término la Rebelión Rural puede ocurrir, por lo menos en parte, bajo el liderazgo castrense, si —como sucedió en Corea del Sur y tal vez en Egipto— una junta militar con orientación rural llega al poder e intenta desarrollar una amplia base de poder en el campo para contener y derrotar a sus oponentes urbanos. Por último, si ningún sector toma la iniciativa de movilizar a los campesinos, puede captarlos un grupo de intelectuales urbanos y organizarlos contra el sistema político. Esto desemboca en una revolución.

Todas las formas de la Rebelión Rural suponen una movilización de campesinos para el combate político. Si éste no existe, no hay movilización. Las diferencias fundamentales se dan en torno del objetivo del alzamiento y del marco en que se desarrolla. En el caso del nacionalismo, el blanco es el poder imperial y la movilización se produce dentro de los esquemas de un movimiento nacionalista que reemplaza a aquél como fuente de legitimidad en el sistema político. Cuando se trata de la competencia entre grupos, el blanco es el partido gobernante y la movilización tiene lugar dentro del sistema político, pero fuera del ámbito de aquél. En el caso militar, el blanco es por lo general, la anterior oligarquía gobernante, y la movilización forma parte del esfuerzo de los líderes militares para construir un nuevo marco político. En la instancia revolucionaria, el blanco es el sistema político existente y su liderazgo, y la movilización se produce por medio de un partido político opositor, cuyo objetivo consiste en reemplazar el sistema político existente.

La inestabilidad de la ciudad —que se expresa en golpes, desórdenes, manifestaciones— es en cierto modo una característica ineludible de la modernización. Su alcance y proyecciones dependen de la efectividad y legitimidad de las instituciones políticas de la sociedad. De esta forma, la inestabilidad urbana es secundaria pero universal. La rural, en cambio, es más importante pero evitable. Si las élites urbanas identificadas con el sistema político no logran dirigir la Rebelión Rural, queda abierto el camino para que un grupo opositor llegue al poder por medio de una revolución apoyada por los campesinos, y crea un nuevo marco institucional, en forma de un partido único que colme la brecha existente entre el campo y la ciudad. Pero si las élites urbanas identificadas con el sistema político local logran atraer a los campesinos hacia su lado, podría limitar y contener la inestabilidad de la ciudad. La fuerza rural del régimen le permite sobrevivir a la hostilidad urbana en las primeras fases de la modernización. El precio del apoyo campesino, sin embargo, es la modificación o abandono, por el régimen, de muchos de sus valores y prácticas modernas u occidentales. Así, el efecto paradójico de la Rebelión Rural

sobre el sistema político puede ser muy tradicionalista o profundamente revolucionario.

Si se evita la revolución, a su debido tiempo la clase media urbana sufre importantes cambios: se vuelve más conservadora a medida que crece. La clase trabajadora urbana también comienza a participar en política, pero por lo común es muy débil para desafiar a la clase media, o demasiado conservadora para querer hacerlo. Así, a medida que avanza la urbanización, la ciudad desempeña un papel más efectivo en la política del país y se vuelve más conservadora. El sistema político y el gobierno llegan a depender más del apoyo de la ciudad que del campo. En verdad, ahora le toca a éste el turno de reaccionar contra la perspectiva de ser dominado por aquélla. Esta reacción adopta a menudo la forma de movimientos de protesta rurales de carácter fundamentalista, que en vano tratan de minar el poder de la ciudad y detener la difusión de la cultura urbana. Cuando estos movimientos de oposición son paralizados o vencidos, la modernización, en su sentido político, ha llegado a la modernidad. La ciudad y el campo vuelven a estabilizarse, pero el poder dominante se basa ahora más en la primera que en el segundo. La sociedad que alguna vez estuvo unificada por una cultura rural tradicional, se encuentra ahora unida por una cultura moderna y urbana.

El hecho de que una sociedad evolucione por un camino más o menos revolucionario depende de lo que elijan los líderes y sus oponentes urbanos, después que la ciudad afirma su papel en el sistema político. En ese momento, o bien el campesinado es movilizado por los líderes del sistema como fuerza estabilizadora para contener el desorden urbano, o la oposición lo pone en marcha como fuerza revolucionaria, para incorporarlo a la destrucción violenta del orden social y político existente. En esos términos, una sociedad es vulnerable a una revolución, sólo cuando la oposición de la clase media al sistema político coincide con la de los campesinos. Una vez que la clase media se vuelve conservadora, la rebelión rural todavía es posible, pero la revolución ya no lo es.

ESTABILIDAD POLITICA: SISTEMA CIVICO Y SISTEMA PRETORIANO

Los sistemas políticos pueden distinguirse, entonces, por sus niveles de institucionalización política y de participación política. Es evidente que en ambos casos las diferencias son de grado: no hay una clara línea divisoria que separe a una forma de gobierno altamente institucionalizada de otra desorganizada. Del mismo modo, no existe una división clara entre un nivel de participación política y otro. Pero para analizar los cambios que se dan en ambas dimensiones es necesario identificar distintas categorías de sistemas, teniendo en cuenta que rara vez un sistema político real coincide con un casillero teórico específico. En términos de institucionalización, quizá baste con distinguir entre los sistemas que lograron

un elevado nivel en ese proceso político y que sólo alcanzaron un nivel bajo. En términos de participación, conviene identificar tres niveles: el inferior (la participación se limita a pequeñas élites burocráticas o aristocráticas tradicionales) en el intermedio (las clases medias han ingresado en la política) y en un sistema de gobierno con alto grado de participación, (tanto la élite como la clase media y el pueblo intervienen en gran medida en la actividad política)

3 niveles particip.

Resultaría conveniente dejar el asunto aquí, pero las cosas no son tan sencillas. La estabilidad de cualquier sistema de gobierno depende de la relación que existe entre el nivel de participación y el de institucionalización política. En una sociedad con escaso nivel de participación, este último puede ser mucho más bajo que el de una con nivel de participación más alto, y sin embargo la sociedad con bajos niveles de ambos puede ser más estable que la que tiene un mayor nivel de institucionalización y uno de participación más elevado aún. Como vimos, la estabilidad política depende de la relación entre institucionalización y participación. A medida que aumenta esta última, la complejidad, autonomía, adaptabilidad y coherencia de las instituciones políticas de la sociedad deben crecer también si se quiere mantener la estabilidad política.

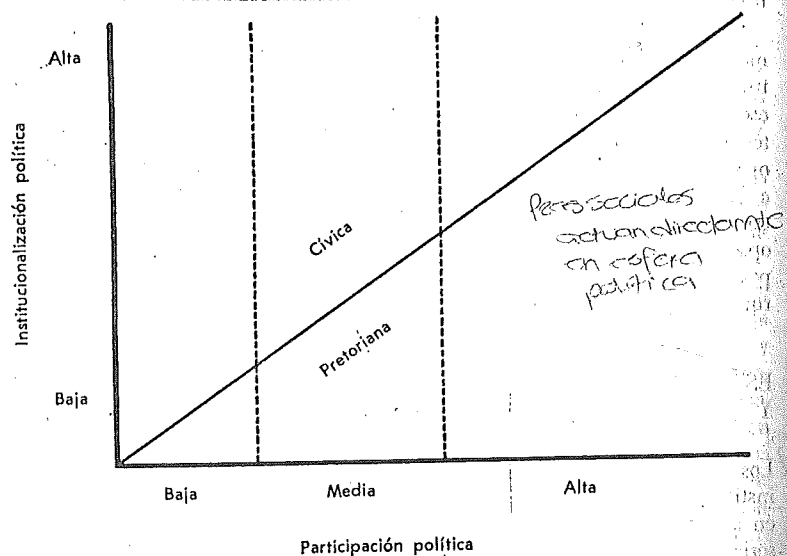


FIGURA 1

En alguna medida, los sistemas de gobierno modernos se diferencian de los tradicionales por su nivel de participación política. Los sistemas desarrollados se distinguen de los subdesarrollados por su nivel de institucionalización política. A estas diferencias debemos agregar una tercera:

que existe entre los sistemas de elevada participación en relación con la institucionalización, y aquellos donde este último factor es alto en comparación con la participación. En los sistemas políticos con bajos niveles de institucionalización y elevados niveles de participación, las fuerzas sociales, utilizando (métodos propios) actúan directamente en la esfera política. Por razones que explicaremos más adelante, se los llama, con justicia, pretorianos. A la inversa, los sistemas políticos que gozan de un alto grado de institucionalización con respecto a la participación, pueden denominarse cívicos. Es posible que una sociedad tenga más instituciones políticas altamente desarrolladas que otra, y al mismo tiempo ser de carácter más pretoriano debido a su nivel de participación política más elevado aún. Las sociedades cívicas o pretorianas pueden darse, entonces, en diversos niveles de participación política. El cuadro 6 muestra una tipología de seis clases de sistemas políticos, que combina la clasificación de sociedades según su nivel de participación política por un lado, y su relación institucionalización-participación por el otro.

pretorianos
cívicos

CUADRO 6. Tipos de sistemas políticos

Participación política	Relación de Institucionalización-Participación	
	ALTA: CÍVICA	BAJA: PRETORIANA
Baja: tradicional	Orgánica (Etiopía)	Oligárquica (Paraguay)
Media: transicional	Progresista (Chile)	Radical (Egipto)
Alta: moderna	De participación (Unión Soviética)	De masas (Argentina)

Esta tipología puede resultar familiar para el historiador de las ideas políticas. A partir de una serie de categorías diferentes, pero con idéntica preocupación por las condiciones de estabilidad política, nuestro análisis nos ha conducido a una tipología de sistemas políticos sorprendentes similar a la de los clásicos. Los antiguos teóricos dividían los sistemas políticos de dos formas: según el número de gobernantes y de acuerdo con la naturaleza del gobierno. Su clasificación de los sistemas en gobernados por una sola persona, por un grupo o por la mayoría coincide, en términos generales, con la que hacemos aquí y con la de otros analistas políticos modernos que parten de los niveles de participación política. Las diferencias entre las formas de gobierno pretoriano y cívico corresponden, en general, a las postuladas por Platón, Aristóteles y otros autores clásicos, cuando se refieren a los Estados legítimos o respetuosos de la ley —donde los gobernantes defienden los intereses públicos—, y los sistemas perversos o infractores de la ley, donde los gobernantes actúan en su propio interés. "Las Constituciones que consideran el interés común son Constituciones justas" —dice Aristóteles—, y las "que sólo consideran el interés

personal de los gobernantes son Constituciones *injustas* o perversiones de las formas justas".⁹⁶

Como lo reconocieron los griegos, las Constituciones *justas* pueden adoptar varias formas, así como hoy los sistemas políticos de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tienen importantes diferencias, unos de otros. En cambio las sociedades con Constituciones corrompidas carecen de ley, autoridad, cohesión, disciplina y consenso, y los intereses privados predominan sobre los públicos; la obligación y el deber cívico no existen, y las instituciones políticas son débiles, y sólidas las fuerzas sociales. Los Estados degenerados de Platón se encontraban dominados por varios apetitos: la fuerza, la riqueza, los números y el carisma. Eran manifestaciones de lo que Maquiavelo llamó el Estado corrompido, dominado, según lo expresó un comentarista, por "todo tipo de libertinajes y violencias, grandes desigualdades de riqueza y poder, la destrucción de la paz y la justicia, el crecimiento de la ambición desordenada, la desunión, la ilegalidad, la deshonestidad y el menosprecio por la religión".⁹⁷ Los equivalentes modernos de la sociedad corrompida clásica aparecen en la teoría de Kornhauser sobre la sociedad de masas, donde, ante la ausencia de instituciones, las élites son accesibles a las masas y éstas se encuentran disponibles para ser movilizadas por aquéllas; y aparecen, asimismo, en el concepto de Rapoport sobre el Estado pretoriano, donde "las ambiciones privadas rara vez son contenidas por un sentido de la autoridad pública [y] el papel del poder [es decir, de la riqueza y la fuerza] llega al máximo".⁹⁸

Resulta virtualmente imposible clasificar tales Estados sobre la base de su forma de gobierno. No cabe duda de que Estados Unidos es una democracia constitucional y la Unión Soviética una dictadura comunista. ¿Pero cuál es el sistema político de Indonesia, de la República Dominicana, de Vietnam del Sur, Birmania, Nigeria, Ecuador, Argentina, Siria? Estos países llevaron a cabo elecciones, pero es evidente que no son democracia en el sentido en que lo son Dinamarca o Nueva Zelanda. Han tenido gobernantes autoritarios, pero no son dictaduras reales, como los Estados comunistas. Otras veces fueron dominados por juntas militares o gobernantes carismáticos y personalistas. Son inclasificables en términos de cualquier fórmula gubernamental específica, porque su característica distintiva es la fragilidad y la fugacidad de todas sus formas de autoridad. El líder carismático, la junta militar, el régimen parlamentario, el dictador populista, se suceden de modo igualmente impredecible y desconcertante. Las pautas de participación política no son estables ni institucionalizadas; pueden pasar bruscamente de una forma a otra. Como ya lo señalaron

⁹⁶ Aristóteles: *Politics*, pág. 112; en bastardilla en el original.

⁹⁷ Sabine, pág. 343.

⁹⁸ Kornhauser, *passim*; David C. Rapoport: "Praetorianism: Government Without Consensus", disertación inédita para el doctorado en filosofía. University of California, Berkeley, 1960; y Rapoport, en Huntington (comp.): *Changing Patterns*, pág. 72, donde aparece la cita.

Platón y Aristóteles, las sociedades corrompidas o pretorianas oscilan a menudo entre el despotismo y el gobierno del populacho. "Cuando la autoridad política preestablecida es altamente autocrática —dice Kornhauser—, su desplazamiento violento y rápido por un régimen democrático resulta muy favorable para el surgimiento de movimientos extremistas de masas, que intentan llevar a la nueva democracia hacia formas antidemocráticas." Rapoport encuentra en Gibbon un competente resumen de los ritmos constitucionales del Estado pretoriano, que "flota entre los extremos de la monarquía absoluta y la democracia desenfrenada". Esa inestabilidad es la señal distinta de una sociedad que carece de comunidad política, y en la cual el grado de participación de la gente es superior al de institucionalización política.⁹⁹

Las formas de gobierno cívico, por el contrario, tienen modelos de autoridad institucional estables, identificables y apropiados para su nivel de participación política. En los sistemas de gobierno tradicional, estas estructuras adoptan por lo común la forma de un Imperio burocrático centralizado, una monarquía feudal compleja o alguna combinación de ambos. En el nivel whig de participación de la clase media, las instituciones políticas dominantes son por lo general asambleas parlamentarias integradas por miembros elegidos mediante alguna forma limitada de votación. En el sistema de gobierno moderno, con plena participación, los partidos políticos complementan o reemplazan a las estructuras políticas tradicionales como instituciones claves para organizar la participación en masa en la política. Pero en todos los niveles de participación las instituciones políticas son lo bastante fuertes para servir de base a un orden político legítimo y a una comunidad política activa. Las instituciones imponen la socialización política como precio de la participación política. En una sociedad pretoriana los grupos se movilizan para la política sin resultar socializados por ella. En cambio la caracterización distintiva de una forma de gobierno altamente institucionalizada es el precio que impone al poder. En una forma de gobierno cívica, el precio de la autoridad implica limitaciones de los recursos permitidos en política, de los procedimientos para conseguir el poder y de las actitudes que puedan adoptar quienes lo poseen. Si la sociedad es moderna y compleja, y tiene un gran número de fuerzas sociales, es posible que los individuos —sea cual fuere la fuerza social a la que pertenecen— deban realizar grandes cambios en su conducta, valores y actitudes durante el proceso de adquisición del poder por medio de las instituciones políticas. Quizá tengan que olvidar mucho de lo que aprendieron de su familia, su grupo étnico y su clase social, y adaptarse a un código de conducta enteramente nuevo.

El desarrollo de un sistema de gobierno cívico puede tener alguna relación con la etapa de modernización y participación política, pero no depende de ella en forma directa. A mediados del siglo xx, muchas de las

⁹⁹ Edward Gibbon: *The Decline and Fall of the Roman Empire*. Nueva York, Macmillan, 1899, I, 235, citado por Rapoport en Huntington (comp.): *Changing Patterns*, pág. 98.

naciones latinoamericanas más avanzadas alcanzaron índices de alfabetización, ingreso nacional per cápita y urbanización relativamente altos. A mediados de la década del 50, por ejemplo, Argentina era económica y socialmente un país muy desarrollado. Casi la mitad de la población vivía en ciudades de más de 20.000 habitantes; el 86 por ciento estaba alfabetizado; el 75 por ciento tenía una actividad no agrícola; el producto bruto nacional per cápita superaba los u\$s 500. Pero la política argentina siguió siendo notablemente subdesarrollada. "El bien público —había dicho Sarmiento un siglo antes de esa década— es una palabra sin sentido; lo 'público' no existe." Cien años después, el fracaso en lo referente a desarrollar instituciones políticas eficaces ocasionó la carencia permanente de una comunidad pública. Como señaló un observador,

la dura superficie del gobierno militar o el aspecto abigarrado del equilibrio y la intriga maquiavélicos han sido las dos máscaras de la política argentina desde 1930. Por desgracia, las máscaras no son un disfraz: son la realidad de la situación argentina de gobierno débil, una debilidad que responde a varias causas fundamentales... El Estado no se encuentra firmemente establecido como árbitro final de la vida pública argentina. Las otras instituciones que se disputan las lealtades de los habitantes permiten un alto grado de protección respecto de los mandatos del Estado.¹⁰⁰

Mientras Argentina mantuvo una política de golpe y contragolpe, y un Estado débil, rodeado por fuerzas sociales de masas, permaneció políticamente subdesarrollada pese a tener una masa de ciudadanos urbana, próspera y educada.

A la inversa, un país puede tener un desarrollo político muy elevado, contar con instituciones políticas modernas y seguir siendo atrasado en términos de modernización. A la India, por ejemplo, se la consideró el máximo exponente de sociedad subdesarrollada. Juzgada según el criterio común de modernización, durante la década del '50 se encontraba en el peldaño inferior de la escala: PBN per cápita u\$s 72, un 80 por ciento de analfabetismo, más del 80 por ciento de la población en áreas rurales; el 70 por ciento de la masa de obra dedicada a la agricultura, 14 idiomas principales, profundas diferencias religiosas y de casta. Pero, en términos de institucionalización política, la India estaba lejos de ser atrasada. En realidad, tenía una ubicación de importancia, no sólo en comparación con otros países en vías de modernización de Asia, Africa y América latina, sino con respecto a muchas naciones europeas más modernas. Un sistema político bien desarrollado cuenta con instituciones diferenciadas y fuertes para realizar las funciones de "entrada" y "salida" política. La India no arribó a la independencia sólo con dos organizaciones, sino con dos instituciones altamente desarrolladas —adaptables, complejas, autónomas y coherentes—, listas para encarar las responsabilidades más importantes de

¹⁰⁰ Sarmiento: *Facundo*. Nueva York, Appleton, 1868, pág. 33; Silvert, págs. 358-359.

estas funciones. El Partido del Congreso, fundado en 1885, es uno de los partidos políticos más antiguos y mejor organizados del mundo; el Servicio Civil de la India, que data de comienzos del siglo XIX, fue aclamado con justicia como "uno de los sistemas administrativos más grandes de todos los tiempos".¹⁰¹ Durante los primeros veinte años de independencia el gobierno hindú, estable, efectivo y democrático, se basó mucho más en esa herencia institucional que en el carisma de Nehru. Además, el ritmo relativamente lento de la modernización y movilización social no creó exigencias y tensiones que el partido y la burocracia no pudieran manejar. Mientras estas dos organizaciones mantuvieron su fuerza institucional, resultaba ridículo pensar que la India estuviera políticamente subdesarrollada, por debajo que fuese su ingreso per cápita o por elevado que fuera su índice de analfabetismo.

Casi ningún otro de los países que lograron su independencia después de la Segunda Guerra Mundial estuvo institucionalmente tan bien preparado como la India para autogobernarse. En países como Pakistán y Sudán, la evolución institucional estaba desequilibrada: la burocracia civil y la militar se encontraban más desarrolladas que los partidos políticos, y los militares tenían fuertes incentivos para llenar el vacío institucional, del lado de la entrada del sistema político, y tratar de ejecutar funciones de acumulación de intereses. Este modelo, por supuesto, también ha sido común en Latinoamérica. John J. Johnson señaló que en países como Guatemala, El Salvador, Perú y Argentina, los militares representaban "la

CUADRO 7. Desarrollo institucional en la época de la independencia

Instituciones de entrada	Instituciones de salida	
	ALTO	BAJO
Alto	India	Vietnam del Norte
Bajo	Sudán	Congo

institución mejor organizada del país, y por lo tanto la más capacitada para dar expresión objetiva a la voluntad nacional"; no ocurría así con otros grupos o partidos. Un país como Vietnam del Norte se encontraba en una categoría muy diferente: había luchado para conquistar su independencia, y poseía una organización política muy disciplinada, pero de extrema debilidad en el aspecto administrativo. El paralelo latinoamericano sería México, donde, como señaló Johnson, "la institución mejor organizada no son las Fuerzas Armadas sino el PRI [Partido Revolucionario Institucional], y éste, antes que aquéllas, ha sido la fuerza unificadora en el

¹⁰¹ Ralph Braibanti: "Public Bureaucracy and Judiciary in Pakistan", en Joseph La Palombara (comp.): *Bureaucracy and Political Development*. Princeton, Princeton University Press, 1963, pág. 373. [Hay versión castellana: *Burocracia y desarrollo político*. Buenos Aires, Paidós, 1970.]

plano nacional".¹⁰² En una cuarta categoría figuran los desafortunados países, como el Congo, que nacieron sin instituciones administrativas o políticas. En el momento de la independencia, muchos de estos nuevos Estados carecían de uno o ambos tipos de instituciones, y se encontraban también ante un alto grado de movilización social y crecientes exigencias presentadas al sistema político.

Si una sociedad quiere mantener un elevado nivel de comunidad, la expansión de la participación política debe ir acompañada por el desarrollo de instituciones políticas más fuertes, complejas y autónomas. Pero esa expansión socava por lo general a las instituciones políticas tradicionales y obstruye el desarrollo de las modernas. Así la modernización y la movilización social tienden a producir en especial una decadencia política, a menos de que se tomen medidas para morigerar o reducir su impacto sobre la conciencia y la participación políticas. Gran parte de las sociedades, aun aquellas que poseen instituciones políticas tradicionales bastante complejas y adaptables, sufren una pérdida de comunidad política y una decadencia de las instituciones durante las fases más intensas de modernización.

Muchos tratados que se ocupan de este proceso han descuidado o pasado por alto esa decadencia de las instituciones políticas. A consecuencia de ello, los modelos y conceptos ambiciosamente denominados "de desarrollo" o "de modernización" tienen escasa validez para muchos de los países a los que se aplican. Los modelos de sociedades corrompidas o degeneradas, que destacan la decadencia de la organización política y el creciente predominio de fuerzas sociales destructivas, serían igualmente pertinentes. ¿Pero quién ha postulado una teoría sobre la decadencia política, o un modelo de un orden político corrompido, que pudiera ser útil para analizar los procesos políticos de los países por lo general llamados "en desarrollo"? Tal vez las ideas más pertinentes sean también las más anticuadas. La evolución de muchos de los nuevos Estados contemporáneos —una vez que se marcharon los guardianes coloniales— no se alejó demasiado del modelo platónico.¹⁰³ Cuando los "auxiliares" se hacen cargo de sus funciones, la independencia es seguida por golpes militares. La corrupción de la oligarquía enciende la envidia de los grupos que surgen. El conflicto entre la oligarquía y las masas estalla en lucha civil. Demagogos y muchedumbres callejeras preparan el camino para el déspota. La descripción que hace Platón de los recursos utilizados por aquél para atraer al pueblo, aislar y eliminar a sus enemigos, y estructurar su fuerza personal, explica lo ocurrido en África y en todas partes con mayor claridad que muchos escritos recientes.¹⁰⁴

¹⁰² Johnson: *Military and Society*, pág. 143.

¹⁰³ Véase, en general: *The Republic*, libro VIII, y en especial la descripción del régimen despótico; (trad. de Cornford). Nueva York, Oxford University Press, 1946, págs. 291-293.

¹⁰⁴ Es posible que el modelo contemporáneo más parecido provenga, no de un experto en ciencias sociales, sino de un novelista: William Golding. Los escolares (nuevas élites independientes) de *The Lord of the Flies*, tratan al principio de imitar las pautas de conducta de los adultos (ex gobernantes occidentales). Pero

La medida en que una sociedad sufre una total descomposición política durante el período de modernización depende en gran parte de la naturaleza de sus instituciones políticas tradicionales. Si éstas son débiles o no existen, o si fueron destruidas por el colonialismo o por otros medios, la sociedad, por lo común, evoluciona directamente del pretorianismo tradicional a una fase de transición más pretoriana aún, con amplia participación política de la clase media urbana. Si una sociedad tiene una estructura burocrática autónoma, con un considerable desarrollo en su fase tradicional, se verá ante agudos problemas durante el proceso de adaptación a una participación política más amplia, debido a la naturaleza de la estructura. Resulta paradójico que los sistemas tradicionales que parecen muy "modernos" en su diferenciación estructural y su racionalización de la autoridad, tengan a menudo más dificultades para adaptarse a una mayor participación política que los sistemas políticos tradicionales, menos racionalizados y diferenciados pero institucionalmente más complejos y pluralistas. Las monarquías burocráticas muy centralizadas, como las de China y Francia, parecen más modernas que los sistemas feudales más pluralistas como los de Inglaterra y Japón. Pero estos últimos demuestran ser más adaptables que las primeras.¹⁰⁵ En tales casos, la lucha entre oligarquía y clase media tiende a acallarse, y las instituciones políticas demuestran ser lo bastante adaptables para incorporar al sistema a los nuevos grupos de clase media.

Las sociedades en que la clase media tiene altos niveles de participación política, muestran fuertes tendencias hacia la inestabilidad a causa de la naturaleza misma de aquélla y del dominio político que ejerce la ciudad a expensas del campo. En esta fase de expansión de la clase media, la política tiene más posibilidad de asumir tintes pretorianos y funcionar, según Macaulay, "a toda vela y sin anclas".¹⁰⁶ En ese tipo de sociedad, el sistema político ha perdido su andadero rural y se lanza a los mares tempestuosos con el velamen urbano totalmente desplegado. La presión sobre las instituciones políticas, inclusive cuando están muy desarrolladas, es grande, y en la mayoría de las sociedades las instituciones tradicionales heredadas del pasado se desintegran o derrumban.

Si las instituciones políticas tradicionales se adaptan a la participación de la clase media, o si en una sociedad antes pretoriana se crean nuevas instituciones para estabilizar la política en el nivel de clase media, a un

la disciplina y el consenso se desintegran. Un dirigente militar demagógico y sus partidarios se granjean o arrancan por la fuerza el apoyo de la mayoría. Se quiebra el símbolo de la autoridad (el caracol). Las voces de la responsabilidad (Ralph) y de la razón (Piggy) son abandonadas y hostigadas, y la razón queda destruida. Al final el oficial naval (comandos de marina británicos) llega a tiempo para salvar a Ralph (Nyerere) de los "cazadores" (tropas amotinadas).

¹⁰⁵ Véase Robert T. Holt y John E. Turner: *The Political Basis of Economic Development*. Princeton, Van Nostrand, 1966.

¹⁰⁶ Thomas B. Macaulay, carta a Henry S. Randall, Courtland Village. Nueva York, 23 de mayo de 1857, publicada en "What Did Macaulay Say About America?", *Bulletin of the New York Public Library*, 24, julio de 1925, págs. 477-479.

decaencia
instituciones
políticas

tiempo éstas se enfrentan con el problema de adaptarse a la expansión de la participación de la clase trabajadora urbana y el campesinado. Si las instituciones políticas existentes son capaces de adaptarse a la nueva situación, se cumple la transición hacia una forma de gobierno moderna, con elevada institucionalización y en la que participan todos los sectores. Si estas instituciones son incapaces de adaptarse a la participación de las masas, o si en la sociedad existe una situación de pretorianismo radical, ésta se mueve entonces en dirección del pretorianismo de masas, en el cual las fuerzas sociales dominantes se convierten en grandes movimientos característicos de una sociedad movilizada y muy moderna.

Tanto en la sociedad de masas como en aquella en la que intervienen todos los sectores, la participación política alcanza altos niveles. Ambas difieren en la institucionalización de sus organizaciones y procedimientos políticos. En la primera la participación política no se encuentra estructurada, es inconstante, anómica y abigarrada. Cada fuerza social trata de lograr sus objetivos por medio de los recursos y tácticas que mejor domina. La apatía y la indignación se suceden constantemente: son las hermanas gemelas que indican la ausencia de instituciones y símbolos políticos de autoridad. La forma que caracteriza a la participación política es el movimiento de masas que combina acciones violentas y no violentas, legales e ilegales, coercitivas y persuasivas. La sociedad de masas carece de estructuras organizadas que puedan vincular las actividades y deseos políticos del pueblo con los objetivos y decisiones de sus líderes. El resultado de ello es una relación directa entre líderes y masas; para decirlo como Kornhauser, éstas se hallan disponibles para ser movilizadas por aquéllos, que resultan permeables a su influencia. En cambio, en las sociedades gobernadas por todos los sectores, gran parte de la participación popular se organiza y estructura a través de las instituciones políticas. Cada sector social debe transformar sus recursos de poder y sus formas de acción —se trate de fuerza numérica, riqueza, conocimiento o potencial para ejercer la violencia—, en los que resultan legítimos y están institucionalizados dentro del sistema político. Esta estructura de gobierno puede adoptar diversas formas, y el poder dispersarse o concentrarse. Pero en todos los casos la participación es amplia y se halla organizada y estructurada dentro de los cauces legítimos. La participación popular en la política no significa por fuerza el control popular del gobierno. Las democracias constitucionales y las dictaduras comunistas son, por igual, formas de gobierno en las que participan todos los sectores.

De este modo, el sistema de gobierno moderno difiere del tradicional en la magnitud de la conciencia y el compromiso políticos de su población. El sistema desarrollado y moderno se distingue del desarrollado y tradicional por la naturaleza de sus instituciones políticas. Las de éste sólo necesitan estructurar la participación de un pequeño sector de la sociedad. Las de aquél tienen que organizar la participación de la masa de la población. La principal diferencia institucional entre ambos se da en las formas organizativas que permiten estructurar la participación de las masas. La

institución que caracteriza al sistema de gobierno moderno es, en consecuencia, el partido político. Las otras instituciones que existen en los sistemas políticos modernos son adaptaciones o prolongaciones de los tradicionales. Las burocracias no son específicamente modernas; las que existieron en los imperios chino, romano, bizantino, etc., tenían a menudo altos grados de diferenciación estructural, complicados sistemas para el reclutamiento y promoción de acuerdo con el mérito, y procedimientos y reglamentos cuidadosamente concebidos que gobernaban sus acciones. Las asambleas y los Parlamentos tampoco son exclusivos de la época moderna: las primeras existieron en las antiguas ciudades-Estado, y los Parlamentos y otras reuniones de los estamentos fueron comunes en la Europa medieval. Muchos de ellos resultaron destruidos durante el proceso de modernización. También se realizaban elecciones en los sistemas políticos antiguos: es común que en las sociedades tribales los jefes sean elegidos por medio del voto; en Atenas se elegía al *strategós* y otros magistrados, y lo mismo ocurría en Roma con los tribunos y los cónsules. La idea y la práctica del constitucionalismo son igualmente antiguas. Constituciones, leyes y tribunales existieron con formas muy desarrolladas mucho antes de la aparición del Estado moderno. Otro tanto ocurre con los gabinetes y consejos ejecutivos. El único rival potencial del partido como institución propia de la forma de gobierno es el federalismo.¹⁰⁷ El hecho de que las instituciones federales estén más difundidas en los Estados modernos que en los antiguos, obedece al mismo fenómeno que determina el desarrollo de los partidos: la ampliación del alcance del sistema político en términos de población y territorio. Pero el federalismo no es privativo del mundo moderno ni predomina en él, como ocurre con el partido político. Este es una institución distintiva de la política moderna.

Las camarillas y las facciones existen en todos los sistemas políticos. Lo mismo sucede con los partidos, considerados como grupos informales que compiten entre sí por el poder y la influencia. Pero el partido, como organización, es un producto de la política moderna. Los partidos aparecen en el sistema político moderno porque éste necesita instituciones que organicen la participación de las masas en la política. El partido político como organización tuvo sus precursores en las revoluciones de los siglos XVI y XVII. Pero la aparición de partidos políticos organizados se da en el siglo XVIII, en los países que vieron extenderse la participación política: primero, Norteamérica y luego Francia. Para Rudolph, el paso de la política de status a la de opinión llevó a la creación del partido como institución política.¹⁰⁸ En 1800, los partidos políticos sólo existían en Estados Unidos, y hacia 1900 ya se habían difundido por todo el mundo occidental. Este desarrollo es paralelo al del gobierno moderno. Cuanto más capaces fueron las instituciones políticas tradicionales de adaptarse a las necesidades

¹⁰⁷ Véase William H. Riker: *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little Brown, 1964, págs. 1-10.

¹⁰⁸ Lloyd I. Rudolph: "From the Politics of Status to the Politics of Opinion", disertación inédita para el doctorado en filosofía. Harvard University, 1956.

de la política moderna, menos importante resultó el papel del partido político. Por el contrario, en un sistema político en vías de modernización, la importancia del partido como fuente de legitimidad y estabilidad es inversamente proporcional a la herencia recibida de la sociedad tradicional. En los lugares donde las instituciones políticas tradicionales (tales como monarquía y Parlamentos feudales) se prolongan hasta la era moderna, los partidos desempeñan papeles secundarios y complementarios en el sistema político. Las otras instituciones constituyen la fuente principal de la continuidad y la legitimidad. Por lo común, los partidos se originan dentro de las legislaturas, y luego se extienden poco a poco por la sociedad. Se adaptan al marco del sistema político vigente y reflejan en su propio funcionamiento los principios organizativos y de procedimientos del sistema. Amplían la participación en las instituciones tradicionales, con lo cual las adaptan a las necesidades del sistema moderno. Ayudan a legitimarlas en términos de soberanía popular, pero no son por sí mismos una fuente de legitimidad. La de ellos deriva de la contribución que ofrecen al sistema político.

Donde las instituciones tradicionales se derrumban, o donde son débiles o inclusive inexistentes, el papel del partido es distinto en todo sentido al que representa en las formas de gobierno que tienen continuidad institucional. En tales situaciones, la única alternativa a largo plazo, ante la inestabilidad de una sociedad corrompida, pretoriana o de masas, es una fuerte organización partidaria. El partido no es sólo una entidad suplementaria: es, por el contrario, la fuente de la legitimidad y la autoridad. Cuando no existen fuentes tradicionales de legitimidad, ésta es buscada en la ideología, el carisma o la soberanía popular. Para perdurar, cada uno de estos principios de legitimidad debe estar encarnado en un partido. En lugar de que éste refleje al Estado, el Estado se convierte en una creación e instrumento del partido. Las acciones de gobierno son legítimas mientras reflejan la voluntad del partido, que se convierte en la fuente de legitimidad porque es la encarnación institucional de la soberanía nacional, la voluntad popular o la dictadura del proletariado.

Cuando las instituciones políticas son tradicionalmente débiles o no existen, el requisito previo de la estabilidad es por lo menos un partido político con un alto grado de institucionalización. Los Estados que cuentan con ese partido son notablemente más estables que los que carecen de él. Los que no tienen partidos o poseen muchos pero débiles, son los menos estables. Donde las instituciones políticas tradicionales son aplastadas por la revolución, el orden postrevolucionario depende de la aparición de un partido fuerte: así lo demuestran las revoluciones china, mexicana, rusa y turca, tan diferentes en otros aspectos. Donde los nuevos Estados emergen del colonialismo con poca o ninguna herencia de instituciones políticas, la estabilidad del sistema depende directamente de la fuerza del partido.

Esta es la organización distintiva de la política moderna, pero en otro sentido no es una institución enteramente moderna. Su función con-

siste en organizar la participación, sumar intereses, servir de nexo entre las fuerzas sociales y el gobierno. En el cumplimiento de estas funciones, refleja necesariamente la lógica de la política y no de la eficiencia. Según esta última, una burocracia de estructura diferenciada y sistema basado en el mérito es una institución más moderna que un partido que funciona sobre la base del padrinazgo, la influencia y la conciliación. Por consiguiente, es frecuente que tanto los promotores de la modernización como los defensores de la tradición rechacen y denigren a los partidos políticos. Intentan modernizar su sociedad en el plano político sin establecer la institución que la haría políticamente estable. Persiguen la modernización a expensas de la política, y no logran lo uno porque descuidan lo otro.