Samuel P.
Huntington

PRÓLOGO DE
FRANCIS FUKUYAMA



El orden político en las sociedades en cambio

PAIDÓS Estado y Sociedad

Table of Contents

DEDICATORIA
PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN. Francis Fukuyama
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN. Oscar Oszlak
PREFACIO
1. ORDEN POLÍTICO Y DECADENCIA POLÍTICA
    LA BRECHA POLÍTICA
    INSTITUCIONES POLÍTICAS: COMUNIDAD Y ORDEN POLÍTICO
        Fuerzas sociales e instituciones políticas
        Criterios de institucionalización política
        Instituciones políticas e intereses públicos
    PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MODERNIZACIÓN Y DECADENCIA POLÍTICA
        Modernización y conciencia política
        Modernización y violencia
        Modernización y corrupción
        La brecha ciudad-campo: la expansión urbana y la rebelión rural
    ESTABILIDAD POLÍTICA: SISTEMA CÍVICO Y SISTEMA PRETORIANO
2. MODERNIZACIÓN POLÍTICA: AMÉRICA Y EUROPA
    TRES PAUTAS DE MODERNIZACIÓN
    RACIONALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD
        La diferenciación de la estructura
        Las instituciones Tudor y la participación de las masas
    EL SISTEMA POLÍTICO DE LOS TUDOR Y LAS SOCIEDADES EN MODERNIZACIÓN
3. EL CAMBIO POLÍTICO EN LOS SISTEMAS TRADICIONALES
    PODER, INSTITUCIONES Y MODERNIZACIÓN POLÍTICA
    SISTEMAS POLÍTICOS TRADICIONALES
    INNOVACIÓN POLÍTICA: REFORMA O LIBERTAD
    ASIMILACIÓN DE GRUPO: PLURALISMO O IGUALDAD
    EL DILEMA DEL REY: ÉXITO O SUPERVIVENCIA
        Transformación
        Coexistencia
        Conservación
4. PRETORIANISMO Y DECADENCIA POLÍTICA
    LAS FUENTES DEL PRETORIANISMO
    DEL PRETORIANISMO OLIGÁRQUICO AL RADICAL: GOLPES DE IRRUPCIÓN Y EL SOLDADO COMO REFORMADOR
    EL PRETORIANISMO RADICAL: FUERZAS SOCIALES Y TÉCNICAS POLÍTICAS
    DEL PRETORIANISMO DE MASAS AL RADICAL: LOS GOLPES DE VETO Y EL SOLDADO COMO GUARDIÁN

DEL PRETORIANISMO AL ORDEN CÍVICO: EL SOLDADO COMO CONSTRUCTOR DE INSTITUCIONES
5. REVOLUCIÓN Y ORDEN POLÍTICO
MODERNIZACIÓN POR MEDIO DE LA REVOLUCIÓN
LAS CIRCUNSTANCIAS INSTITUCIONALES Y SOCIALES DE LA REVOLUCIÓN
LA CIUDAD Y LA REVOLUCIÓN
El lumpenproletariado
Los obreros industriales
La intelectualidad de clase media
Los campesinos y la revolución
La alianza revolucionaria y el nacionalismo
DESARROLLO POLÍTICO POR MEDIO DE LA REVOLUCIÓN
Comunidad y partido
México
Bolivia
LENINISMO Y DESARROLLO POLÍTICO
6. REFORMA Y CAMBIO POLÍTICO
ESTRATEGIA Y TÁCTICA DE LA REFORMA: FABIANISMO, BLITZKRIEG Y VIOLENCIA
¿LA REFORMA ES UN SUSTITUTO O UN CATALIZADOR?
La intelectualidad urbana: la reforma como catalizador
El campesinado: la reforma como sustituto
LA POLÍTICA DE REFORMAS TERRITORIALES
7. LOS PARTIDOS Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA
MODERNIZACIÓN Y PARTIDOS
La comunidad política en la sociedad moderna
La fragilidad del Estado sin partidos
Partidos fuertes y estabilidad política
El proceso del desarrollo del partido
ADAPTABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDO
LA REBELIÓN RURAL: SISTEMAS DE PARTIDOS Y MOVILIZACIÓN RURAL
Los partidos y la brecha rural-urbana
Movilización rural por medio de la lucha nacionalista
Movilización rural por medio de la competición entre partidos: el conservadurismo de la democracia
Competición de dos partidos y elecciones ruralizadoras
El imperativo de la organización
NOTAS
PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN
CAPÍTULO 1
CAPÍTULO 2

CAPÍTULO 3
CAPÍTULO 4
CAPÍTULO 5
CAPÍTULO 6
CAPÍTULO 7
CRÉDITOS

Índice

PORTADA
DEDICATORIA
PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN. Francis Fukuyama
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN. Oscar Oszlak
PREFACIO

1. ORDEN POLÍTICO Y DECADENCIA POLÍTICA
    LA BRECHA POLÍTICA
    INSTITUCIONES POLÍTICAS: COMUNIDAD Y ORDEN POLÍTICO
        Fuerzas sociales e instituciones políticas
        Criterios de institucionalización política
        Instituciones políticas e intereses públicos

    PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MODERNIZACIÓN Y DECADENCIA POLÍTICA
        Modernización y conciencia política
        Modernización y violencia
        Modernización y corrupción
        La brecha ciudad-campo: la expansión urbana y la rebelión rural
    ESTABILIDAD POLÍTICA: SISTEMA CÍVICO Y SISTEMA PRETORIANO

2. MODERNIZACIÓN POLÍTICA: AMÉRICA Y EUROPA
    TRES PAUTAS DE MODERNIZACIÓN
    RACIONALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD
        La diferenciación de la estructura

        Las instituciones Tudor y la participación de las masas
    EL SISTEMA POLÍTICO DE LOS TUDOR Y LAS SOCIEDADES EN MODERNIZACIÓN

3. EL CAMBIO POLÍTICO EN LOS SISTEMAS TRADICIONALES
    PODER, INSTITUCIONES Y MODERNIZACIÓN POLÍTICA
    SISTEMAS POLÍTICOS TRADICIONALES
    INNOVACIÓN POLÍTICA: REFORMA O LIBERTAD
    ASIMILACIÓN DE GRUPO: PLURALISMO O IGUALDAD
    EL DILEMA DEL REY: ÉXITO O SUPERVIVENCIA

Transformación

Coexistencia
Conservación

4. PRETORIANISMO Y DECADENCIA POLÍTICA
LAS FUENTES DEL PRETORIANISMO
DEL PRETORIANISMO OLIGÁRQUICO AL RADICAL: GOLPES DE IRRUPCIÓN Y EL SOLDADO COMO REFORMADOR
EL PRETORIANISMO RADICAL: FUERZAS SOCIALES Y TÉCNICAS POLÍTICAS
DEL PRETORIANISMO DE MASAS AL RADICAL: LOS GOLPES DE VETO Y EL SOLDADO COMO GUARDIÁN
DEL PRETORIANISMO AL ORDEN CÍVICO: EL SOLDADO COMO CONSTRUCTOR DE INSTITUCIONES

5. REVOLUCIÓN Y ORDEN POLÍTICO
MODERNIZACIÓN POR MEDIO DE LA REVOLUCIÓN
LAS CIRCUNSTANCIAS INSTITUCIONALES Y SOCIALES DE LA REVOLUCIÓN
LA CIUDAD Y LA REVOLUCIÓN
El lumpenproletariado
Los obreros industriales
La intelectualidad de clase media
Los campesinos y la revolución
La alianza revolucionaria y el nacionalismo
DESARROLLO POLÍTICO POR MEDIO DE LA REVOLUCIÓN
Comunidad y partido

México
Bolivia
LENINISMO Y DESARROLLO POLÍTICO

6. REFORMA Y CAMBIO POLÍTICO
ESTRATEGIA Y TÁCTICA DE LA REFORMA: FABIANISMO, BLITZKRIEG Y VIOLENCIA
¿LA REFORMA ES UN SUSTITUTO O UN CATALIZADOR?
La intelectualidad urbana: la reforma como catalizador
El campesinado: la reforma como sustituto
LA POLÍTICA DE REFORMAS TERRITORIALES

7. LOS PARTIDOS Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA

MODERNIZACIÓN Y PARTIDOS

La comunidad política en la sociedad moderna
La fragilidad del Estado sin partidos
Partidos fuertes y estabilidad política
El proceso del desarrollo del partido
ADAPTABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDO
LA REBELIÓN RURAL: SISTEMAS DE PARTIDOS Y MOVILIZACIÓN RURAL
Los partidos y la brecha rural-urbana
Movilización rural por medio de la lucha nacionalista
Movilización rural por medio de la competición entre partidos: el conservadurismo de la democracia

Competición de dos partidos y elecciones ruralizadoras
El imperativo de la organización

NOTAS
PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN
CAPÍTULO 1
CAPÍTULO 2
CAPÍTULO 3
CAPÍTULO 4
CAPÍTULO 5
CAPÍTULO 6
CAPÍTULO 7

CRÉDITOS

Te damos las gracias por adquirir este EBOOK

Visita **Planetadelibros.com** y descubre una nueva forma de disfrutar de la lectura

---

¡Regístrate y accede a contenidos exclusivos!

Próximos lanzamientos
Clubs de lectura con autores
Concursos y promociones
Áreas temáticas
Presentaciones de libros
Noticias destacadas

PlanetadeLibros.com

Comparte tu opinión en la ficha del libro
y en nuestras redes sociales:

Explora Descubre Comparte

Para Nancy,
Timothy y Nicholas

PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Francis Fukuyama[1]

Es un inmenso honor para mí escribir el prólogo para la nueva edición de la obra de Samuel P. Huntington, El orden político en las sociedades en cambio. *Este libro, publicado por primera vez en 1968, fue todo un clásico de la ciencia social del siglo XX, un trabajo que tuvo una enorme influencia en el concepto de desarrollo, tanto en los medios académicos como en la política. La profusa documentación y el impresionante estudio analítico que presenta aquí Huntington sobre los países en desarrollo no sólo le valieron un gran renombre internacional, sino también su consideración como uno de los especialistas en ciencia política más importantes de su generación.*

Con el fin de comprender la relevancia intelectual del libro, debemos situarlo en el contexto de las ideas que prevalecían en las décadas de 1950 y 1960. Por aquella época estaba en pleno apogeo la "teoría de la modernización", que constituye, probablemente, el intento más ambicioso de formular en la ciencia norteamericana una teoría empírica global sobre el cambio social humano. La teoría de la modernización tiene sus orígenes en las obras de los teóricos sociales europeos de finales del siglo XIX, como Henry Maine, Émile Durkheim, Karl Marx, Ferdinand Tönnies y Max Weber. En los textos de estos autores se definían una serie de conceptos (por ejemplo, estatus / contrato; solidaridad mecánica / orgánica; Gemeinschaft/Gesellschaft *[comunidad/sociedad]; autoridad carismática burocrático-racional) con los que se pretendía describir los cambios que se producen en las normas y las relaciones sociales a medida que se realiza la transición de la producción agrícola a la industrial en las sociedades humanas. Aunque se basaban fundamentalmente en las experiencias de los primeros países modernizadores como Gran Bretaña o Estados Unidos, aspiraban a formular leyes generales sobre el desarrollo social.*

La teoría social europea fue víctima, tanto en sentido literal como figurado, de las dos guerras mundiales, pero las ideas que generó emigraron a Estados Unidos, donde las retomó una generación de investigadores norteamericanos tras la Segunda Guerra Mundial en lugares como el Departamento de Política Comparada de Harvard, el Centro de Estudios Internacionales del MIT o el Comité de Política Comparada del Consejo de Investigaciones de Ciencias Sociales. El departamento de Harvard, bajo la dirección del discípulo de Weber Talcott Parsons, tenía como objetivo la creación de una ciencia social unificada e interdisciplinar que englobase la economía, la sociología, la ciencia política y la antropología.

El período comprendido entre finales de la década de 1940 y comienzos de la de 1960 también coincide con la disolución de los imperios coloniales europeos y el surgimiento de lo que dio en llamarse "tercer mundo" o "países en vías de desarrollo", nuevos estados independientes que albergaban grandes esperanzas de modernizarse y alcanzar un grado de desarrollo comparable al de las antiguas metrópolis coloniales. Algunos investigadores, como Edward Shils, Daniel Lerner, Lucian Pye, Gabriel Almond, David Apter y Walt Whitman Rostow, concebían estos procesos trascendentales como un laboratorio para la teoría social, así como una gran oportunidad de contribuir a la mejora del nivel de vida y la democratización de los sistemas políticos de los países en desarrollo.

Los teóricos de la modernización atribuían un gran valor normativo a la condición moderna y consideraban que las cosas buenas de la modernidad tendían a manifestarse conjuntamente. El desarrollo económico, las relaciones sociales cambiantes, como la urbanización y la crisis de los grupos de parentesco primarios, el nivel de formación más elevado y en capas de población más amplias, los cambios normativos que pretenden instaurar valores como el "logro" y la racionalidad, la secularización y el desarrollo de instituciones políticas democráticas eran elementos concebidos como un todo interdependiente. El desarrollo económico podía impulsar una mejor educación, que conllevaba un cambio de valores, que a su vez fomentaba la política moderna, y así sucesivamente en un círculo virtuoso.

Con este telón de fondo apareció El orden político en las sociedades en cambio, *obra que cuestionaba radicalmente tales postulados. En primer lugar, Huntington sostenía que la decadencia política era, cuando menos, tan probable como el desarrollo político y que la experiencia real de los países recientemente independizados se caracterizaba por un creciente conflicto social y político. En segundo lugar, conjeturaba que los aspectos beneficiosos de la modernidad operaban con diversos fines incompatibles. En concreto, si la movilización social iba por delante del desarrollo institucional, se desencadenaría un proceso de frustración, puesto que los nuevos actores sociales no podrían participar en el sistema político. De ahí se derivaba una condición que denominaba "pretorianismo" y era la causa principal de las insurgencias, los golpes militares y el debilitamiento o desorganización de los gobiernos. El desarrollo económico y el de orden político no formaban parte de un mismo proceso homogéneo de modernización; el segundo se fundamentaba en su propia lógica independiente a medida que se creaban o adquirían una mayor complejidad determinadas instituciones, como los partidos políticos o los sistemas jurídicos.*

Huntington derivaba de estas observaciones una conclusión práctica, a saber, que el orden político era beneficioso en sí y no surgía automáticamente del proceso de modernización, sino al contrario: sin orden político no era posible el desarrollo económico y social. Los diversos componentes de la modernización requerían un desarrollo secuencial. El aumento prematuro de la participación política, como sucede cuando se implanta antes de tiempo un sistema electoral, podía desestabilizar los frágiles sistemas políticos. Esta tesis sentaba las bases de una estrategia de desarrollo que daría en llamarse "transición autoritaria", en la cual una

dictadura en proceso de modernización aporta orden político, instaura un régimen de derecho y establece las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social. Una vez introducidos estos componentes básicos, se pueden añadir otros aspectos de la modernidad, como la democracia y la participación cívica. (Un alumno de Huntington, Fareed Zakaria, publicó en 2003 el libro El futuro de la libertad, *donde presenta una variante actualizada de esta misma tesis.)*

La significación del libro de Huntington debe evaluarse en el contexto de la política exterior estadounidense que se desarrollaba en la época de su publicación. El año 1968 coincide con el momento crítico de la guerra de Vietnam, cuando se duplicó la fuerza militar destacada en la zona, que era de medio millón de soldados, mientras la ofensiva de Tet socavaba la confianza de la población norteamericana. Muchos teóricos de la modernización esperaban que sus trabajos académicos tuvieran implicaciones útiles para la política de Estados Unidos; el libro de Walt Rostow titulado Las etapas del crecimiento económico *sirvió de guía a la nueva Agencia Estadounidense de Desarrollo Internacional, que intentaba proteger a países como Vietnam del Sur e Indonesia ante la atracción que suscitaba el comunismo. No obstante, a finales de la década de 1960 no había muchos casos de éxito que pudieran esgrimir como argumento los norteamericanos. Las estrategias rivales de construcción nacional comunistas y occidentales que prevalecían, respectivamente, en Vietnam del Norte y del Sur acabaron con la derrota de este último contendiente.*

Huntington propugnaba otra vía de progreso, la modernización del autoritarismo, perspectiva que le reportó un oprobio considerable en el contexto sumamente polarizado de Estados Unidos a finales de la década de 1960. Sin embargo, ese tipo de líder, encarnado en personajes como Park Chung-Hee en Corea, Chiang Ching-Kuo en Taiwán, Lee Kwan Yew en Singapur y Suharto en Indonesia, fue el que llevó a cabo el llamado "milagro asiático", a pesar de que Vietnam se convirtió en un estado comunista.

No es muy osado afirmar que El orden político *puso fin a la teoría de la modernización. Este proceso formaba parte de un doble ataque, cuyo otro flanco procedía de la izquierda, desde cuya perspectiva se sostenía que los teóricos de la modernización pretendían imponer un modelo norteamericano o europeo etnocéntrico de desarrollo social como referencia universal por la que debía regirse toda la humanidad. La ciencia social norteamericana quedó desprovista de teoría global y comenzó su declive hacia la actual balcanización metodológica.*

¿Qué sentido tienen hoy las tesis de Huntington, casi cuatro décadas después de su formulación inicial? Ha llovido mucho desde entonces. Han transcurrido más de dos generaciones desde que muchos países en desarrollo recuperaron la independencia. Se han producido cambios de enorme envergadura desde la publicación de El orden político, *como el milagro asiático, la caída del comunismo y lo que el propio Huntington denominaría la "tercera ola" de democratizaciones. ¿En qué sentido confirman, respaldan o cuestionan sus predicciones estos acontecimientos?*

En muchos sentidos se han confirmado las observaciones de Huntington. Este autor sostenía, por ejemplo, que las sociedades tradicionales y modernizadas tendían a la

estabilidad y que los problemas se manifestaban en las primeras fases de modernización, cuando las estructuras sociales tradicionales eran desbancadas por las nuevas expectativas. El crecimiento económico podía ser estabilizador, pero si iba seguido de un repentino contratiempo generaba situaciones potencialmente revolucionarias. En gran medida es cierto que los casos más graves de inestabilidad se han dado en países que se encontraban en fases relativamente incipientes de modernización o que sufrían reveses imprevistos.

Numerosos países han padecido el problema de la movilización social que se adelanta al proceso de institucionalización política. El ejemplo más notable fue la revolución iraní de 1978, cuando la modernización impulsada por el Estado, tal vez excesivamente rápida, se distanció de los sectores sociales tradicionales; en consecuencia, los comerciantes y los estudiantes radicales desencadenaron conjuntamente una revolución islámica. En la actualidad, los nuevos actores sociales de los países andinos como Venezuela, Bolivia y Ecuador (sobre todo grupos indígenas que habían quedado excluidos del sistema político formal) hoy socavan las débiles instituciones y siembran el caos. El régimen de Suharto en Indonesia sufrió una crisis económica desestabilizadora en el período 1997-1998, en un contexto de expectativas cada vez más optimistas. Asimismo, no es descabellado afirmar que el terrorismo islamista radical surge, al menos en parte, a raíz de la brusca disminución que se produjo en la renta per cápita *saudí durante las dos décadas anteriores a septiembre de 2001.*

Huntington tampoco yerra en su predicción de que el desarrollo político se rige por una lógica independiente del desarrollo económico. Aunque existen indicios de que el crecimiento económico a largo plazo engendra instituciones democráticas más sólidas (o más exactamente, reduce su vulnerabilidad ante eventuales contratiempos), este fenómeno sólo se da cuando el producto interior bruto per cápita *se sitúa en un nivel relativamente elevado. En el caso de los países pobres, el orden político y las instituciones competentes son una condición necesaria para el crecimiento económico. Los conflictos internos del África subsahariana y la fragilidad de los gobiernos son factores inhibidores de las restantes dimensiones del desarrollo.*

Por último, uno de los grandes aciertos de El orden político *es la importancia que concede a la decadencia política como objeto de estudio especial. El mundo posterior a la Guerra Fría se ha caracterizado por una marcada decadencia política, desde el desmoronamiento de la antigua Unión Soviética hasta el desgaste y descalabro progresivos de una serie de Estados como Haití, Liberia, Sierra Leona, Somalia, Sudán y Afganistán.*

Si se comparan los períodos anterior y posterior a la primera edición de este libro, los años 1945-1968 fueron una etapa de mayor desorden político que 1968-2006. En el primer período se produjeron golpes de Estado, sublevaciones y revueltas campesinas en casi todo el mundo en desarrollo, mientras que en el segundo han surgido amplias zonas de estabilidad. Parte de la diferencia se debe a que en muchas regiones, sobre todo en Asia oriental, ha habido un proceso de desarrollo político. Esto sugiere que Huntington reveló, hasta cierto punto, un problema de transición. Ahora bien, el grado de estabilidad global es sorprendente. Los países

árabes de Oriente Próximo, por ejemplo, han sufrido relativamente poca violencia política desde el final de la guerra civil libanesa, a excepción de Irak y el conflicto palestino-israelí. En el período posterior a 1968, los sempiternos líderes de Marruecos, Libia, Jordania, Siria y Egipto se preparan para ceder el mando a sus hijos, si no lo han hecho todavía. En efecto, muchos observadores sostienen que la región es demasiado *estable; el estancamiento político que prevalece en casi todos los regímenes de la zona impide la participación política y suscita gran resentimiento. A pesar de los recientes conflictos de los Andes y Haití, desde la reinstauración de la democracia en la década de 1980 Latinoamérica afronta la deuda externa y la crisis monetaria sin golpes militares ni autoritarismo. Si bien prosiguen las revueltas agrarias de Nepal, Colombia y Filipinas, este fenómeno es mucho menos común ahora que en las décadas de 1950 y 1960.*

Un proceso que no encaja bien en el marco descrito en El orden político *es la caída de la Unión Soviética. En la primera página del libro se afirma, curiosamente, que Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética tenían el mismo grado de desarrollo político, a pesar de que los dos primeros países eran democracias liberales y el último una dictadura comunista. La idea de que un país podía caracterizarse por un alto grado de institucionalización política sin ser democrático sorprendió mucho en la época, pero reforzaba la tesis de Huntington de que el orden político y la democracia no eran necesariamente interdependientes y podían obedecer a fines divergentes.*

Desde una visión retrospectiva, parece que el aparente grado de desarrollo político de la antigua Unión Soviética sólo era ilusorio. Los bolcheviques, a través de la violencia y una férrea voluntad política, crearon un sistema artificial que parecía muy poderoso hasta el mismo momento de su decadencia final. El problema era de índole moral: quienes vivían sometidos a aquel sistema, incluidos muchos de los que ocuparon altos cargos del Partido Comunista, no creían en su legitimidad. Por lo tanto, aunque la democracia sea desestabilizadora a corto plazo, puede conferir mayor capacidad de recuperación a largo plazo.

Es en el ámbito de la descomposición política donde la tesis de Huntington ha de ser no tanto corregida como ampliada. Como se observó antes, vemos un número de casos contemporáneos de descomposición política en un sentido huntingtoniano clásico, donde la participación ha sobrepasado la institucionalización. Pero si dirigimos nuestra atención al universo de los Estados débiles y fallidos que han aparecido en las dos últimas décadas, no cabe duda de que hay otras fuerzas en juego. En particular, un factor es la naturaleza peculiar del sistema internacional contemporáneo, del cual, a pesar de las buenas intenciones, puede decirse que fomenta la descomposición política.

Si se analizan los casos históricos de formación y construcción estatal en las zonas del mundo que hoy poseen Estados fuertes (sobre todo Europa y Asia oriental), se extrae una conclusión poco grata: la violencia siempre ha sido un componente fundamental. Charles Tilly sostiene que el Estado europeo moderno surge de la rivalidad militar entre los sectores políticos descentralizados. Los Estados chinos, japoneses y coreanos se unificaron por la

fuerza en la fase incipiente de su historia y requirieron una violencia continua para garantizar la cohesión. Incluso Estados Unidos, que se vanagloria de ser una democracia institucional, debe su unidad nacional a la cruel guerra de secesión, que costó la vida a medio millón de personas.

El sistema internacional actual no consiente la violencia interestatal y el tipo de guerras de conquista y consolidación que todavía en la década de 1870 contribuyeron a la formación de los Estados nacionales de Italia y Alemania tal como los conocemos hoy. La subdivisión territorial de África tras la colonización, por ejemplo, no se debe a factores geográficos, étnicos o de funcionalidad económica. El sistema internacional respaldó la decisión de los líderes africanos de conservar tales fronteras, a pesar de que los costes decrecientes del transporte y las comunicaciones incrementaban la porosidad de las fronteras y la vulnerabilidad de las unidades políticas ante los procesos de mutua desestabilización.

En la actualidad se observa una situación en la que los factores que debilitan los Estados y propician la decadencia política, como las armas, las drogas, el blanqueo de dinero, los consejeros de seguridad, los refugiados y los diamantes, cruzan las fronteras con relativa facilidad, al tiempo que la estructura normativa del mundo y las instituciones que han surgido a su alrededor (por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, la Organización para la Unión Africana o las diversas organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos) inhiben la construcción estatal sólida que era necesaria para el desarrollo político en otras partes del mundo. (Imaginen cuál habría sido el desenlace de la guerra de secesión norteamericana si hubiera ocurrido en el mundo globalizado actual.) Hasta las actividades benévolas de los donantes internacionales y las ONG dedicadas a promover el desarrollo económico han tenido el efecto imprevisto de debilitar la capacidad estatal, porque han creado dependencia a las ayudas, además de puentear a los gobiernos indígenas. En lugares como la República Democrática del Congo o Liberia, es una triste ironía que se desencadenen conflictos y reacciones violentas que, a pesar de que ocasionan un sufrimiento humano inenarrable, no bastan (o no bastan los episodios violentos del tipo adecuado) para crear instituciones políticas fuertes.

El orden político en las sociedades en cambio, *de Samuel Huntington, fue quizás el último intento serio de elaborar una gran teoría del cambio político. Desde entonces se han postulado numerosas teorías de nivel medio relativamente útiles, relacionadas con temas como la transición democrática, el diseño institucional o determinadas zonas del mundo, así como modelos matemáticos de menor utilidad que han surgido en el ámbito de la ciencia política de corte racional. Puede que todas las grandes teorías estén abocadas al fracaso debido a la complejidad de la materia tratada o a las circunstancias siempre cambiantes. O puede que el problema se deba a que no existen tantos pensadores de la talla, lucidez y ambición de Huntington, capaces de concebir un libro de tal envergadura. Mientras no dispongamos de una obra comparable, conformémonos con que se reedite este clásico para la formación de futuras generaciones de estudiantes interesados en el problema del desarrollo político.*

PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN

Oscar Oszlak

La vigencia de un texto académico depende, fundamentalmente, de dos condiciones básicas: a) de la universalidad de los fenómenos que analiza, más allá de fronteras geográficas temporales, y b) de la calidad y profundidad de los nuevos conocimientos que ofrece. Sin lugar a dudas, el libro del profesor Huntington cuya reedición hoy presentamos se ha convertido, por ambas razones, en un clásico llamado a perdurar como texto de referencia obligada para estudiantes y estudiosos interesados en el complejo tema del orden político.

La preocupación primordial del autor se resume en una tesis central: la causa de la violencia e inestabilidad política que experimentan las sociedades en desarrollo es, en gran medida, resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas. A partir de esta proposición teórica, Huntington retoma uno de los temas más antiguos del pensamiento político —la construcción de un orden— y lo desgrana en sus múltiples facetas para hacer más comprensible la dinámica de las transformaciones económicas y políticas que tuvieron lugar después de la Segunda Guerra Mundial.

En un momento en que las ciencias sociales se muestran decididamente orientadas a explicar las condiciones y perspectivas del desarrollo desde posturas eminentemente economicistas, Huntington centra su atención en la otra gran cuestión social de la cual ese desarrollo puede, a la vez, ser causa y consecuencia: la estabilidad política y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Para ello, apela a clásicos como Plutarco o Tocqueville, pero también rescata —e integra a sus interpretaciones teóricas— los aportes de algunos de sus contemporáneos, igualmente preocupados por las condiciones políticas de la modernización: Apter, Almond, Einsenstadt, Pye o Rustow, entre otros.

Para el autor, el vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporariamente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente. Ello plantea un dilema de hierro: o bien las élites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las élites disidentes las organizan para derribar ese sistema. De aquí concluye que en el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla el futuro.

Por cierto, Huntington escribe en una época en que el desarrollo económico es veloz y desordenado, en tanto que las instituciones políticas no han alcanzado todavía, en muchos países, la suficiente complejidad y las condiciones de adaptabilidad, autonomía y coherencia necesarias para canalizar eficazmente la participación política. Dramatizando estas circunstancias, señala como una de sus consecuencias que en las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial se produjeron golpes exitosos en 17 de los 20 países latinoamericanos (dos de ellos, Chile y Uruguay, sufrirían esta experiencia un lustro más tarde), así como en muchos otros países de Asia y África.

Los cambios económicos y sociales que conlleva la creciente urbanización, alfabetización, industrialización y expansión de los medios de comunicación amplían la conciencia política, multiplican las demandas de los diferentes sectores sociales y ensanchan su participación. Estos cambios tienden a socavar los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas, reduciendo su legitimidad y produciendo un irremediable conflicto entre la dinámica de la movilización y participación social y el ritmo de la institucionalización política.

La institucionalización del orden supone la vigencia de la autoridad, que es precisamente lo que escasea en los países sometidos a las fuertes tensiones y convulsiones que acompañan a los procesos de modernización. Sólo bajo condiciones (ideales) de ausencia total de conflicto político, las instituciones políticas resultan innecesarias; pero cuando la armonía social es inexistente, son imposibles.

Para desarrollar su tesis, Huntington adopta un enfoque histórico y comparativo, rastreando las condiciones de emergencia y consolidación de un orden político en sociedades sometidas a muy diferentes condiciones de modernización e incorporación de nuevas fuerzas sociales a la escena pública. Realiza así un cuidadoso análisis de la experiencia americana y europea, para luego contrastarla con los procesos más recientes que tuvieron lugar en África, Asia y América latina. Distingue, para ello, el papel desempeñado por diferentes actores, tales como los militares, los obreros industriales, los intelectuales, los campesinos y el lumpenproletariado, así como las condiciones que favorecieron la modernización por vías revolucionarias o reformistas. Examina, por último, el rol de los partidos políticos y sus dificultades de institucionalización, sobre todo frente a la brecha rural-urbana y los procesos de movilización campesina.

El texto rebosa de nuevos conceptos e ideas sumamente sugerentes, algunos de los cuales —como el tratamiento del pretorianismo o la sutil distinción entre los roles desempeñados por duros y moderados en los regímenes militares— sirvieron de inspiración para desarrollos posteriores por parte de otros autores.

En relación con la década del sesenta en que este libro fue escrito, el escenario político actual muestra diferencias abismales. En los países en desarrollo, los procesos de surgimiento e incorporación de nuevas fuerzas sociales a la política han perdido gran parte de su antigua y acelerada dinámica, a no ser que se considere la creciente marginalización y tercerización de la fuerza de trabajo como consecuencia de las políticas de ajuste estructural que están

siendo aplicadas en todo el mundo. Pero se trata de procesos desmovilizantes, que involucran a sectores desorganizados, atomizados, con baja capacidad de activación política. En América latina, el estancamiento y la crisis económica han coincidido, sin embargo, con la consolidación de los regímenes democráticos, revirtiéndose así de manera dramática los procesos destacados por Huntington apenas dos décadas antes.

El auge del neoconservadorismo, el derrumbe del Estado de Bienestar, la aparición espasmódica de movimientos espontáneos mucho más limitados en sus demandas y reivindicaciones, son fenómenos difícilmente visualizables en los años sesenta. La construcción de un nuevo orden político en los países del bloque soviético, en medio de las tensiones provocadas por reivindicaciones étnicas, reafirmación de las nacionalidades y transformación del modo dominante de organización social, constituyen tal vez uno de los fenómenos de mayor significación en el cambiante panorama político mundial. Las contradictorias tendencias hacia la internacionalización y el regionalismo, la pluralización de los centros y periferias, las políticas de desarme, el surgimiento de los movimientos ecológicos y de derechos humanos, entre tantos otros procesos que caracterizan el mundo actual, hacen aún más evidente el contraste con las condiciones políticas prevalecientes hace veinte años.

Aun así, la lectura de este libro proporciona una lúcida descripción de las condiciones que prepararon el terreno para estas transformaciones, suministrando algunas claves esenciales para comprender las "leyes de movimiento" de los procesos políticos subyacentes.

Prefacio

El "orden político" que se menciona en el título de este libro es un objetivo, no una realidad. En consecuencia, las páginas que siguen abundan en descripciones de violencia, inestabilidad y desorden. En tal sentido, esta obra se parece bastante a las que afirman ocuparse del "desarrollo económico", pero cuyos temas son en realidad el atraso y el estancamiento económicos. Se supone que los economistas que escriben sobre desarrollo económico son partidarios de él; de la misma manera, este libro tiene su origen en mi preocupación por la estabilidad política. Me esfuerzo en él por sondear las condiciones en que pueden alcanzar esa meta —hasta cierto punto— las sociedades que experimentan cambios económicos y sociales veloces y desordenados. Los indicadores del desarrollo económico, por ejemplo el producto bruto nacional per cápita, son bastante conocidos y aceptados. Los del orden político, o los del desorden, como la violencia, los golpes de Estado, las insurrecciones y otras formas de inestabilidad son también razonablemente claros e inclusive cuantificables. Así como los economistas analizan y discuten, dentro de su especialidad, las condiciones y medidas políticas que promueven el desarrollo económico, así también los expertos en ciencias políticas deberían tener la posibilidad de elegir como tema de investigación y discusión el análisis de los medios y formas de promover el orden político, aunque existan entre ellos discrepancias acerca de lo aceptable y legítimo de esta meta. Así como el desarrollo económico depende, en alguna medida, de la relación entre las inversiones y el consumo, el orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales. Por lo menos ése es el encuadre que he adoptado aquí para tratar el problema.

Cumplí todas las tareas de investigación y redacción en el Centro de Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard, que las apoyó en parte con sus propios recursos. Completaron este aporte una subvención otorgada a la Universidad por la Fundación Ford para trabajos sobre cuestiones internacionales, y otra de la Corporación Carnegie concedida al Centro para un programa de investigaciones sobre "Institucionalización política y cambio social". El aliciente para dar forma final al tema que me ocupaba partió de la invitación del profesor Robert Dahl 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 Mítchell, 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

1

Orden político y decadencia política

LA BRECHA POLÍTICA

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. Éstos 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 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, de 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 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 orientar 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, África 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 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, África y América latina la decadencia e inestabilidad políticas fueron más desenfrenadas 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*, n° 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 POLÍTICAS: COMUNIDAD Y ORDEN POLÍTICO

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 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. Ése 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 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 adquiría 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 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.[7] 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 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 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]

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 adecuarse 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 comentó: "¿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 organización 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 samuráis 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 estaduales 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 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, oclocracia. 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]

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 oíros 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 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 solo 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 mecanismos 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.

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 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 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 que dichas instituciones también tienen sus propios intereses. Éstos no sólo existen, sino que además son bastante concretos. Las preguntas "¿Cuál es el interés de la presidencia? ¿Cuál el interés del Senado? ¿Cuál el de la Cámara de Representantes? ¿Cuál el de la Suprema Corte?" son difíciles, pero no totalmente imposibles de contestar. Las respuestas darían una idea muy aproximada del "interés público" de Estados Unidos. De igual modo, en el caso de Gran Bretaña habría que consultar los intereses institucionales específicos de la Corona, el gabinete y el Parlamento. Y en la

Unión Soviética la respuesta incluiría los intereses institucionales específicos del Presidium, el Secretariado y el Comité Central del Partido Comunista.

Esos intereses institucionales difieren de los correspondientes a los individuos que integran las instituciones. La aguda observación de Keynes, de que "A la larga todos estaremos muertos", rige para los individuos, no para las instituciones. Los intereses individuales son por fuerza de corto alcance; los institucionales, en cambio, se prolongan en el tiempo. El responsable de una institución tiene que velar por el bien de ésta durante un tiempo indefinido, circunstancia que a menudo impone una limitación de los objetivos inmediatos. La "política apropiada, tanto para la democracia como para la oligarquía —señaló Aristóteles—, no es la que asegura la mayor proporción posible de una u otra, sino la que garantiza la vida más prolongada para ambas".[28] El funcionario que trata de obtener el máximo de poder u otros valores en el plazo más breve, a la larga debilita a su institución. En función de sus aspiraciones personales inmediatas, los jueces de la Suprema Corte pueden sentir deseos de declarar inconstitucional una ley del Congreso. Pero cuando deciden si ese acto consulta el interés público, es muy posible que uno de los interrogantes que se formulen sea el de si en verdad conviene al interés institucional a largo plazo de la Suprema Corte. Estadistas de la justicia son aquellos que, como John Marshall en el caso *Marbury contra Madison*, afirman al máximo el poder institucional de la Corte en forma tal que al presidente o al Congreso les resulta imposible desafiarlo. En cambio, los jueces de la Suprema Corte de la década del 30 estuvieron a punto de ampliar su influencia inmediata a costa de los intereses a largo plazo de aquélla como institución.

La frase "Lo que es bueno para la General Motors es bueno para el país" contiene por lo menos una verdad parcial. Pero "Lo que es bueno para la presidencia es bueno para el país", es más cierto aún. Pídase a cualquier grupo de norteamericanos razonablemente informados que indique a los cinco mejores presidentes de Estados Unidos, y a los cinco peores. Luego solicítese al mismo grupo que haga lo propio con los cinco presidentes más fuertes y los cinco más débiles. Si la identificación de la fuerza con la capacidad y de la debilidad con la incompetencia no es del cien por cien, es casi seguro que no será menor del 80 por ciento. Los presidentes —Jefferson, Lincoln, los Roosevelt, Wilson— que ampliaron los poderes de su cargo son aclamados como los benéficos promotores del bienestar público y el interés nacional. Los que, como Buchanan, Grant, Harding, no supieron defender la autoridad y el poder de su institución frente a otros grupos, son vistos como los que menos bien hicieron al país. El interés institucional coincide con el interés público. El poder de la presidencia es identificado con el bien del Estado.

El interés público de la Unión Soviética es asimilado a los intereses institucionales de los organismos superiores del Partido Comunista. "Lo que es bueno para el Presidium es bueno para la Unión Soviética." Considerado en estos términos, se puede definir el stalinismo como una situación en la que los intereses personales del gobernante tienen precedencia sobre los institucionalizados del partido. A partir de finales de la década del 30, Stalin debilitó constantemente la organización partidaria, hasta el punto de que entre

1939 y 1952 no se realizaron los congresos de ésta. Durante la Segunda Guerra Mundial y después de ella el Comité Central se reunió muy pocas veces. El secretariado y las jerarquías del partido fueron debilitados por la creación de organismos competitivos. Es de suponer que este proceso habría podido terminar con el desplazamiento de una serie de instituciones gobernantes por otra, y algunos expertos norteamericanos y líderes soviéticos pensaban, en efecto, que las organizaciones gubernamentales, y no las partidarias, se convertirían en las instituciones dirigentes de la sociedad soviética. Pero ésa no fue la intención ni el efecto de la acción de Stalin, quien en realidad aumentó su poder personal, no el del gobierno. Cuando murió, su poder personal se extinguió con él. La lucha por llenar el vacío resultante fue ganada por Jruschov, quien identificó sus intereses con los de la organización partidaria, y no por Malenkov, que se identificó con la burocracia gubernamental. La consolidación del poder de Jruschov señaló el resurgimiento y la revitalización de los principales organismos del partido. Si bien actuaron en formas muy distintas e impulsados por diferentes motivaciones, Stalin debilitó al partido tal como Grant lo hizo con la presidencia. Así como una presidencia fuerte tiene tanto interés para el público norteamericano, así un partido fuerte lo tiene para el soviético.

Según la teoría de la ley natural, las acciones del gobierno son legítimas si coinciden con la "filosofía pública".[29] Para la teoría democrática, su legitimidad deriva de la medida en que encarnan la voluntad del pueblo. En términos del concepto procedimiento, son legítimas si representan el resultado de un proceso de conflicto y compromiso en el que han participado todos los grupos interesados. En otro sentido, empero, se puede determinar la legitimidad de las acciones gubernativas por la medida en que reflejan los intereses de las instituciones gubernamentales. A diferencia de la teoría del gobierno representativo, según este concepto la legitimidad y autoridad de dichas instituciones no se desprende del grado en que representan los intereses del pueblo o de algún otro grupo, sino de la medida en que poseen intereses propios bien definidos y distintos de los de otros grupos. Cuando llegan a un puesto de gobierno, los políticos señalan con frecuencia que las cosas "parecen diferentes" de lo que lo eran cuando luchaban desde el llano. Esta diferencia da la pauta de las exigencias institucionales de la función pública, y precisamente la existencia de las dos perspectivas legitimiza las exigencias del funcionario a sus conciudadanos. Al principio los intereses del presidente, por ejemplo, pueden coincidir parcial y temporariamente con los de un grupo, y luego con los de otro. Pero el interés de la presidencia, como subrayó Neustadt,[30] no coincide con los de nadie. El poder del presidente no nace de su representatividad de intereses de esta clase, grupo, regionales o populares, sino más bien del hecho de que no representa a ninguno de éstos. La perspectiva presidencial es exclusiva de la presidencia. Por eso es un cargo solitario y poderoso. Su autoridad tiene sus raíces en su soledad.

La existencia de instituciones políticas (tales como la presidencia o el Comité Central) capaces de dar contenido a los intereses públicos, distingue a las sociedades políticamente desarrolladas de las subdesarrolladas. También diferencia a las comunidades éticas de las

que no lo son. Un gobierno con un bajo nivel de institucionalización no sólo es débil; además es malo. La función del gobierno es gobernar. Un gobierno débil, un gobierno que carece de autoridad, no puede cumplir esta función, y es inmoral en el mismo sentido en que lo son un juez corrompido, un soldado cobarde o un maestro ignorante. En las sociedades complejas, la base moral de las instituciones políticas se arraiga en las necesidades de los hombres.

Entre la cultura de la sociedad y las instituciones de la política hay una relación dialéctica. La comunidad, observa De Jouvenel, es "la institucionalización de la confianza", y la "función esencial de las autoridades públicas" consiste en "acrecentar la confianza mutua que existe en lo más íntimo del conjunto social".[31] A la inversa, la falta de confianza en la cultura de la sociedad crea tremendos obstáculos para la formación de instituciones públicas. Las sociedades carentes de un gobierno estable y eficaz tienen asimismo deficiencias en lo referente a confianza mutua entre sus ciudadanos, a la lealtad hacia los intereses nacionales y públicos, y a sus aptitudes y capacidad organizativa. Se dice a menudo que sus culturas políticas están marcadas por la sospecha, los celos y la hostilidad latente o manifiesta contra cualquiera que no sea miembro de la familia, la aldea o, en otros casos, la tribu. Estas características, que se pueden advertir en muchas culturas, exhiben quizá sus manifestaciones más extendidas en el mundo árabe y en América latina. "La desconfianza entre los árabes", ha comentado un agudo observador,

> es internalizada desde muy temprano en el sistema de valores del niño. ...Carecen de organización, solidaridad y cohesión... Su espíritu cívico no está desarrollado y su conciencia social es débil. La lealtad hacia el Estado es vacilante y la identificación con los líderes nunca llega a ser firme. Además, predomina una desconfianza general respecto de los que gobiernan, y una total falta de fe en ellos.[32]

En América latina han existido también parecidas tradiciones de individualismo egocéntrico y de odio y desconfianza hacia otros grupos sociales. "No hay buena fe en América, ya sea entre los hombres o entre las naciones —se lamentaba cierta vez Bolívar—. Los tratados son papeles, las Constituciones libros, las elecciones batallas, la libertad anarquía y la vida un tormento. Lo único que se puede hacer en América es emigrar." Más de un siglo después se escuchó la misma queja: "Con una política de emboscadas y de permanente desconfianza entre los hombres —sostenía un periódico ecuatoriano—, no es posible hacer otra cosa que crear ruina y destrucción en el espíritu nacional; esta actitud sólo consiguió derrochar nuestras energías y debilitarnos".[33]

Aparte de las culturas árabe e ibérica, otros países han revelado características similares. En Etiopía, la "desconfianza y falta de colaboración que conforman el clima político de este país tienen relación directa con una muy baja consideración por la capacidad del hombre para la solidaridad y el consenso... La idea de que es posible superar la atmósfera predominante de ansiedad y suspicacia por medio de la confianza recíproca... ha tardado en aparecer y es muy rara". La política irania ha sido calificada de "política de la

desconfianza". A menudo se afirma que a los iranios les resulta "en extremo difícil tenerse confianza o trabajar juntos durante un tiempo, cuando los que tienen que hacerlo son muchos". En Birmania se le enseña al niño a sentirse "seguro sólo en el seno de su familia, en tanto que todos los ajenos y en particular los extranjeros son considerados peligrosos y deben ser tratados con cautela y suspicacia". Como consecuencia de ello, para los birmanos "es muy complicado formarse un concepto de sí mismos que se vincule de algún modo con sistemas objetivos y reglamentados de relaciones humanas". Aun un país tan "occidental" y desarrollado económicamente como Italia tiene una cultura política en la que se manifiesta una "alienación más o menos atenuada y en la que son evidentes el aislamiento social y la desconfianza".[34]

El predominio de este factor en tales sociedades limita las lealtades individuales a los grupos íntimos y familiares. La gente es y puede ser leal a sus clanes, y quizás a sus tribus, pero no a instituciones políticas más generales. En las sociedades políticamente más avanzadas la lealtad a estos agrupamientos sociales más inmediatos está subordinada a la fidelidad al Estado, en la cual se encuentra subsumida. "El amor a la totalidad —ha dicho Burke— no se extingue por esa parcialidad subordinada... Estar apegado a la subdivisión, amar el pequeño pelotón al que pertenecemos en la sociedad, es el primer principio (el germen, por así decir) de los afectos sociales." Pero en una sociedad carente de comunidad política, las lealtades a los agrupamientos sociales y económicos más primordiales —familia, clan, aldea, tribu, religión, clase social— compiten con la fidelidad a las instituciones más amplias de la autoridad pública, y a menudo la reemplazan. En el África actual las lealtades tribales son fuertes; las que se deben a la nación y el Estado, débiles. En América latina, según Kalman Silvert, "Una desconfianza innata hacia el Estado, junto con la representación directa de los intereses económicos y ocupacionales en el gobierno, destruyen la fortaleza partidaria, corroen el pluralismo y niegan la arrebatadora grandeza propia de la acción política ilustrada en sus sentidos más amplios".[35] "El Estado, en el ámbito árabe —ha señalado un estudioso—, fue siempre una institución débil, mucho más que otros órdenes sociales establecidos, tales como la familia, la comunidad religiosa y la clase gobernante. El interés privado estuvo siempre muy por encima del público." En un tono parecido, H. A. R. Gibb comenta que "precisamente la gran debilidad de los países árabes hizo que después del derrumbe de los antiguos organismos, no se hayan desarrollado instituciones sociales que pudieran canalizar, interpretar, definir y movilizar la voluntad pública... No existe, en suma, ningún organismo de democracia social en actividad".[36] De igual modo, los italianos practican en el seno de la familia "virtudes que otros hombres dedican habitualmente al bienestar de su país en general. La lealtad familiar es para ellos verdadero patriotismo... Toda autoridad oficial y legal es considerada hostil hasta que demuestran ser amistosas o inofensivas".[37] Así, pues, en una sociedad políticamente atrasada, carente de un sentido de comunidad política, se da por supuesto que cada dirigente, cada individuo, cada grupo, persigue sus propios objetivos materiales a

corto plazo —y se supone que así debe hacerlo—, sin consideración alguna por un interés público más amplio.

La desconfianza recíproca y las lealtades truncas equivalen a una muy escasa organización. En términos de conducta observable, la diferencia crucial entre una sociedad políticamente desarrollada y una subdesarrollada es el número, dimensión y eficacia de sus organizaciones. Si el cambio social y económico mina o destruye las bases tradicionales de asociación, el logro de un alto grado de evolución política depende de la capacidad del pueblo para desarrollar nuevas formas de asociación. En los países modernos, según Tocqueville, "la ciencia de la asociación es la madre de las ciencias; el progreso de todo el resto depende del que ha efectuado aquélla". El contraste más evidente y notable entre la aldea de Banfield y una ciudad norteamericana que tenga una dimensión igual se advierte en el "constante rumor de actividad [de asociación] que bulle en esta última, y cuyo propósito, por lo menos en parte, es el mejoramiento del bienestar de la comunidad".[38] La aldea italiana, por el contrario, tenía una sola asociación, y ésta no se comprometía en actividad alguna de espíritu público. La falta de asociaciones, ese bajo nivel de desarrollo organizativo, es característico de las sociedades cuya política es confusa y caótica. El gran problema de América latina, como lo señaló George Lodge, es que "hay relativamente poca organización social en el sentido en que la conocemos en Estados Unidos". El resultado es un "vacío de motivación organizativa" que hace difícil la democracia y lento el desarrollo económico. La facilidad con que las sociedades tradicionales adaptaron sus sistemas políticos a las necesidades de la modernidad depende en forma casi directa de las aptitudes y capacidades organizativas de sus miembros. Sólo los pocos pueblos que, como los japoneses, son dueños en gran medida de tales aptitudes, pudieron realizar con relativa comodidad la transición a una economía desarrollada y un Estado moderno. Los "problemas de desarrollo y modernización", afirma Lucien Pye, tienen "sus raíces en la necesidad de crear organizaciones más eficaces, adaptables, complejas y racionalizadas... La prueba definitiva del desarrollo es la capacidad de un pueblo para establecer y mantener formas organizativas grandes, complejas, pero flexibles".[39] La capacidad para crear tales instituciones, sin embargo, no es muy frecuente en el mundo de hoy. Precisamente la competencia para satisfacer esa necesidad moral y crear un orden público legítimo es lo que, por sobre todas las cosas, ofrecen los comunistas a los países en vías de modernización.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA: MODERNIZACIÓN Y DECADENCIA POLÍTICA

Modernización y conciencia política

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 sugería que quizá marcharon unidos con tanta regularidad porque en algún sentido histórico *tenían* que hacerlo así".[40]

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.

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 acumulativas", 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 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, África 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.

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] Ésta 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. Éstas 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 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 África 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 XIX, 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 tribeños 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 África".[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 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. Ésta, entonces, aumenta el conflicto entre los grupos tradicionales, entre los tradicionales y los modernos, y aun entre estos 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]

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.

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.

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 95 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, 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.

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 - 0 %	15	12	80,0
Más del 90 %	23	5	21,7

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

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.

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 preindustrial e industrial, surgieron muchos más movimientos laborales extremistas".[56] En forma similar, la tasa combinada del cambio de seis sobre ocho indicadores de modernización (educación primaria y postprimaria, 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 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 movilidad 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. Éstos, así como los graduados universitarios sin empleo, constituyeron en el mismo lapso una preocupación común a tres regímenes militares: el nacionalismo de Corea, 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 importancia 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 aún 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.

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 mejoría 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 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 indiferente, 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. Aquéllos 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.

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 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 África). 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.

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:

$$1.\ \frac{\text{Movilización social}}{\text{Desarrollo económico}} = \text{Participación política}$$

$$2.\ \frac{\text{Frustración social}}{\text{Oportunidades de movilidad}} = \text{Frustración social}$$

$$3.\ \frac{\text{Participación política}}{\text{Institucionalización política}} = \text{Inestabilidad política}$$

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 crecimiento 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 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.[79]

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 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 reprueban el atraso de éstas.

¿Por qué la modernización engendra corrupción? En primer lugar, implica un cambio en los valores básicos de la sociedad. Abarca, en especial, la aceptación gradual, por ciertos grupos sociales, de normas universalistas y basadas en el éxito; el surgimiento de lealtades e identificaciones de individuos y grupos con el Estado-nación, y la difusión del supuesto de que todos los ciudadanos tienen iguales derechos e idénticas obligaciones frente al Estado. Desde luego, estas normas son generalmente aceptadas ante todo por los estudiantes, los oficiales militares y otros que han tomado contacto con ellas en el exterior. Tales grupos comienzan luego a juzgar a su propia sociedad de acuerdo con esas nuevas normas. La conducta que para las pautas tradicionales era aceptable y legítima resulta inaceptable cuando se la examina con una óptica más moderna. Por lo tanto, en una sociedad en vías de modernización, la corrupción, más que de la desviación respecto de las normas aceptadas, proviene en parte del hecho de que éstas se apartan de las pautas establecidas de conducta. Las nuevas normas y criterios sobre lo que está bien y lo que está mal llevan al repudio, por lo menos de algunos esquemas de conducta tradicionales. "Lo que los ingleses veían como reprobable y los hausa como opresivo —observó un estudioso con respecto a Nigeria del Norte—, los fulani podrían considerarlo a la vez necesario y tradicional."[81] Lo que es más, el rechazo de las viejas normas tiende a socavar la legitimidad de todas; el conflicto entre las pautas modernas y las tradicionales posibilita comportamientos que ni las unas ni otras justifican.

Para que haya corrupción es necesario reconocer la diferencia entre el rol público de un funcionario y su interés privado. Si la cultura de la sociedad no distingue entre el papel del rey como individuo y como gobernante, es imposible acusarlo de corrupción en el uso del erario público. La distinción entre los bienes personales y los gastos públicos se desarrolló en Europa occidental, poco a poco, sólo a comienzos del período moderno. Pero para llegar a alguna conclusión acerca de si los actos del rey son correctos o no, es necesario poseer alguna noción de esa diferencia. Según los códigos tradicionales, en muchas sociedades el funcionario tenía la responsabilidad y la obligación de ofrecer recompensas y empleo a los miembros de su familia. No existía diferencia alguna entre la obligación hacia el Estado y la obligación hacia la familia. Sólo cuando los grupos dominantes de la sociedad aceptan esa distinción, resulta posible definir esa conducta como "nepotismo", y por consiguiente, considerarla deshonesta. Por cierto que la introducción de normas de realización puede estimular una mayor identificación con la familia y una necesidad más grande de proteger los intereses de ésta ante el peligro que plantean las costumbres ajenas. La corrupción es, entonces, un producto de la diferenciación entre el bienestar público y el interés privado, que surge con la modernización.

Por otra parte, ésta contribuye a la corrupción cuando crea nuevas fuentes de riqueza y poder, cuya relación con la política no es definida por las normas tradicionales dominantes, en tanto que las pautas modernas aún no han sido aceptadas por los grupos dominantes de la sociedad. En este sentido, la corrupción es un producto directo del ascenso de grupos con nuevos recursos, y de sus esfuerzos para afirmarse en la esfera política. Además puede ser una forma de asimilar nuevos grupos al sistema político, cuando éste es incapaz de adaptarse con suficiente rapidez para proporcionar medios legítimos y aceptables con tal propósito. En África la corrupción tendió "un puente entre quienes ocupan el poder político y quienes dominan la riqueza, y permitió que las dos clases, notablemente separadas durante las etapas iniciales de los gobiernos nacionalistas, se asimilaran entre sí".[82] Los nuevos millonarios compran bancas en el Senado o en la Cámara de los Lores, y de ese modo se convierten en participantes del sistema político en lugar de ser opositores de él, cosa que habría podido ocurrir si les hubiera sido negada esta oportunidad de corromper el sistema. De igual modo, las masas hace poco emancipadas o los inmigrantes recién llegados utilizan el poder de su voto para comprar puesto y favores al aparato político local. Existe, pues, la corrupción de los pobres y la de los ricos. Unos intercambian poder político por dinero, los otros dinero por poder político. Pero en ambos casos se vende algo público (un voto, un puesto, una decisión) en beneficio personal.

En tercer lugar, la modernización fomenta la corrupción gracias a los cambios que produce del lado de la salida del sistema político. En los países que recorren desde hace poco aquel camino, ello implica una expansión de la autoridad gubernamental y una multiplicación de las actividades sujetas a la reglamentación del gobierno. En Nigeria del Norte, "la opresión y la corrupción mostraron tendencia a aumentar entre los hausa al producirse la centralización política e incrementarse las tareas de gobierno". Todas las leyes, como señaló McMullan, ponen en desventaja a algún grupo, y éste se convierte entonces en una fuente potencial de corrupción.[83] La multiplicación de las leyes aumenta de este modo las posibilidades de corrupción. La medida en que esta posibilidad se da en la práctica depende del apoyo popular que respalda a aquéllas; de que la ley pueda ser violada con impunidad, y del beneficio que se obtenga con su violación. Las leyes relacionadas con el comercio, la aduana, los impuestos, y las que regulan actividades populares y lucrativas —el juego, la prostitución, el expendio de bebidas alcohólicas—, se convierten en grandes incentivos para la corrupción. De ahí que en una sociedad donde ésta se encuentre muy difundida, la promulgación de leyes estrictas para enfrentarla sólo sirve para multiplicar las oportunidades de su desarrollo.

En un país en transición, la adhesión inicial a los modernos valores por parte de un grupo adopta a menudo formas extremas. Los ideales de honestidad, probidad, universalismo y mérito se hacen con frecuencia tan rígidos, que individuos y grupos condenan como corruptas —en su propia sociedad— prácticas aceptadas como normales y aun legítimas en sociedades más modernas. El primer contacto con el modernismo tiende a crear normas puritanas irrazonables. Esta escalada de los valores lleva a la negación y el

rechazo de la negociación y la conciliación, esenciales en política, y propicia la identificación de ésta con la corrupción. Al entusiasta de la modernización, la promesa de un político de construir diques de riego para los agricultores de un pueblo, si resulta elegido, le parece tan corrompida como comprar cada habitante su voto antes de la elección. Las élites modernizadoras son nacionalistas y acentúan la dominadora preeminencia del bienestar general de la sociedad considerada como un todo. De ahí que en un país como Brasil "los esfuerzos de los intereses privados por influir sobre la política sean considerados, según pensaba Rousseau, como *intrínsecamente* 'corrompidos'. Por lo mismo, se entiende como 'demagógica' la acción del gobierno basada en la deferencia frente a determinadas exigencias y presiones de la sociedad".[84] En una sociedad como la brasileña, los partidarios de la modernización condenan como corrompido el nombramiento de embajadores para recompensar a amigos o aplacar las críticas, y también la elaboración de proyectos de gobierno a cambio del apoyo de ciertos grupos. En casos extremos, el repudio a la corrupción puede adoptar la forma de un puritanismo intenso y fanático, característico de algunos regímenes militares y de la mayoría de los revolucionarios, por lo menos en sus fases iniciales. Paradójicamente, esta fanática mentalidad contraria a la corrupción tiene en definitiva efectos parecidos a los que intenta rechazar. Ambas desafían a la autonomía política: una mediante el cambio de las metas públicas por las personales; la otra con el reemplazo de los valores políticos por los técnicos. La escalada de las pautas de una sociedad en vías de modernización, y la concomitante reducción al mínimo de la política y su rechazo, representan la victoria de los valores de la modernidad sobre las necesidades de la sociedad.

Por consiguiente, reducir la corrupción en una comunidad implica a menudo una reducción en la rigidez de las normas de conducta que se consideran para los funcionarios públicos, y al mismo tiempo supone cambios en su comportamiento general, de acuerdo con esas normas. El resultado es una mayor congruencia entre éstas y las conductas corrientes, pero a costa de cierta incompatibilidad entre ambas. En el proceso político es normal que algunas conductas sean entendidas como "honestas", y no calificadas de soborno, a la vez que a otras similares se las condena y en general se las elude. Tanto Inglaterra como Estados Unidos pasaron por este proceso: en un momento la primera aceptó la venta de títulos de pares, pero no de cargos en embajadas, mientras que la Unión aceptó la venta de estos cargos, pero no la de puestos judiciales. "En Estados Unidos —como apuntó un observador—, el resultado es un verdadero mosaico: el alcance del padrinazgo político ha quedado reducido en considerable proporción y el soborno de altos servidores públicos eliminado en gran parte. Al mismo tiempo, grandes zonas de la vida pública se han mantenido hasta el momento más o menos inmunes a la reforma, y prácticas que en una esfera serían vistas como corrompidas se dan casi por sentadas en otras."[85] El desarrollo, en una sociedad, de la aptitud para establecer esta discriminación es un signo de su paso de la modernización a la modernidad.

Las funciones de la corrupción, así como sus causas, son similares a las de la violencia. A ambas las fomenta la modernización; ambas son sintomáticas de la debilidad de las instituciones políticas; una y otra son características de lo que en adelante llamaremos sociedades pretorianas; las dos constituyen, por último, un método por el cual los individuos y los grupos se relacionan con el sistema político, y en verdad participan de él violando sus costumbres. De ahí que la sociedad con una elevada capacidad para la corrupción la posea también para la violencia. En alguna medida, una forma de conducta desviada puede sustituir a la otra, pero es más frecuente que las distintas fuerzas sociales exploten simultáneamente sus distintas capacidades para la una y la otra. El predominio de la violencia, sin embargo, constituye para el funcionamiento del sistema una amenaza mayor que el de la corrupción. Cuando no hay acuerdo sobre los objetivos públicos, la corrupción lo reemplaza por la coincidencia en torno de metas privadas, en tanto que la violencia lo sustituye por el conflicto entre los objetivos públicos y los privados. Tanto la corrupción como la violencia son medios ilegítimos de presentar exigencias al sistema, pero aquélla es a la vez un medio ilegítimo de satisfacerlas. La violencia es más a menudo un gesto de protesta simbólico, que no tiene recompensa ni está concebido para tenerla. Es el síntoma de una alienación más extrema. Es más factible que quien corrompe a los funcionarios policiales se identifique con el sistema a que pertenecen éstos, y no que lo haga quien asalta sus cuarteles policiales.

Como política general de camarillas o de clientela, la corrupción proporciona beneficios inmediatos, específicos y concretos a grupos que de otro modo se encontrarían marginados de la sociedad. Así puede resultar funcional para el mantenimiento de un sistema político, del mismo modo que la reforma, además de sustituir a ésta, o bien unírsele y reemplazar entre ambas a una revolución. Sirve para reducir las presiones de los grupos en favor de cambios políticos, del mismo modo que la reforma reduce la presión que ejercen las clases para lograr cambios de estructura. En Brasil, por ejemplo, los préstamos del gobierno a dirigentes gremiales hicieron que éstos olvidasen "las reivindicaciones más importantes de sus gremios. Tales traiciones han sido un factor importante en lo referente a reducir las presiones de las clases y agrupaciones gremiales sobre el gobierno".[86]

El grado de corrupción que origina la modernización depende, por supuesto, de la naturaleza de la sociedad tradicional, y de la del proceso de modernización. La presencia de varios sistemas de valores o culturas competitivos en una sociedad tradicional fomentará por sí misma la corrupción. Pero en una cultura relativamente homogénea, el grado de corrupción que puede desarrollarse durante la modernización parecería ser inversamente proporcional al de estratificación social de la sociedad tradicional. Una estructura altamente articulada de castas o clases implica un sistema de normas muy desarrollado, que regula el comportamiento entre individuos de distintos status. Estas normas son puestas en vigor tanto por la socialización de los individuos dentro de su propio grupo, como por las expectativas y sanciones potenciales de otros grupos. En semejante sociedad,

la inobservancia de las normas pertinentes que rigen las relaciones entre los grupos puede llevar a una intensa desorganización e infelicidad personales.

La corrupción, pues, debería ser menos amplia en la modernización de sociedades feudales que en la de sociedades burocráticas y descentralizadas. Habría debido ser más reducida en Japón que en China, y en las culturas hindúes que en las islámicas. A primera vista parecería que así fue. Un análisis comparativo de las sociedades occidentales demuestra que Australia y Gran Bretaña tienen "niveles bastante altos de votos de clase" en comparación con Estados Unidos y Canadá. Pero la corrupción política parece haber sido mayor en estos dos últimos países; Quebec es quizás el punto más corrompido de cualquiera de los cuatro países, "los países donde las clases están más polarizadas parecen tener menos corrupción política".[87] De igual modo, en los países "mulatos" de América latina (Panamá, Cuba, Venezuela, Brasil, República Dominicana y Haití) "parece haber mayor igualdad social y mucho menos rigidez en la estructura social" que en los países indígenas (México, Ecuador, Guatemala, Perú, Bolivia) o mestizos (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay). Sin embargo, la relativa "ausencia de una clase alta arraigada implica también la carencia relativa de una ética de clase gobernante, con su sentido de *noblesse oblige*"; de ahí que "parece indudable que en países de esta categoría sociorracial es donde el peculado alcanza niveles escandalosos". Pérez Jiménez en Venezuela, Batista en Cuba y Trujillo en la República Dominicana son buenos ejemplos: ninguno provenía de clases altas y todos se volvieron multimillonarios durante su ocupación de la presidencia. También "Brasil y Panamá se destacan por poseer una distribución más amplia y 'democrática' del soborno político".[88] El predominio de la corrupción en los Estados africanos podría muy bien tener relación con la falta general de divisiones clasistas rígidas. "La rápida movilidad de la pobreza a la riqueza y de una ocupación a otra —señala un observador con respecto a África— impidió el desarrollo de fenómenos de clase, es decir, del status hereditario o de la conciencia de clase."[89] Pero esa misma movilidad multiplica las oportunidades de corrupción y la atracción de ésta. Filipinas y Tailandia, que han tenido sociedades bastante fluidas y abiertas, con grados de movilidad social relativamente altos, se caracterizaron por las frecuentes denuncias contra la corrupción política generalizada.

En casi todas sus formas, ésta implica un intercambio de acción política por riqueza económica. Las que predominen en una sociedad dependerán de la facilidad de acceso a uno de los factores en comparación con el otro. En una sociedad con múltiples oportunidades para la acumulación de riquezas y pocos puestos de poder político, será habitual usar la primera para conseguir lo segundo. En Estados Unidos, la riqueza ha sido con más frecuencia el camino hacia la influencia política, y no la función política el camino a la riqueza. Las leyes contra la utilización de los cargos públicos para obtener beneficios personales son más estrictas y respetadas que aquellas que penan el uso de la riqueza

personal para conseguir cargos públicos. Un fenómeno sorprendente, pero muy común en la política norteamericana —el de que un ministro del gabinete o el secretario del presidente se vea obligado a abandonar su cargo con el fin de mantener a su familia—, sería visto con asombro e incredulidad en casi todo el mundo. En los países en proceso de modernización se da habitualmente la situación inversa. Las oportunidades para la acumulación de riqueza por medio de la actividad privada se encuentran limitadas por las normas tradicionales, el monopolio de los resortes económicos por minorías étnicas o el dominio de la economía por compañías o inversores extranjeros. En tal sociedad, la política se convierte en el camino a la riqueza, y las ambiciones y talentos emprendedores que no pueden encontrar lo que quieren en los negocios pueden hacerlo en la política. En muchos países en proceso de modernización, a un joven capaz y ambicioso le resulta más fácil convertirse en ministro del gabinete por medio de la actividad política, que hacerse millonario por medio de los negocios. A la inversa de lo que ocurre en Norteamérica, esos países pueden aceptar como normal el uso de la función pública en beneficio personal, pero al mismo tiempo ser estrictos con respecto al uso de la riqueza personal para obtener cargos públicos. La corrupción, como la violencia, aparece cuando la ausencia de oportunidades fuera de la política, junto con la falta de instituciones políticas fuertes y flexibles, canaliza las energías hacia comportamientos políticos desviados.

El predominio de intereses extranjeros en un país determinado tiende a promover la corrupción, porque los extranjeros tienen menos escrúpulos para violar las normas de la sociedad, y porque su control sobre importantes fuentes de bienestar económico impulsa a empresarios nativos en potencia a tentar fortuna por medio de la política. No cabe duda de que la descripción que hace Taylor de las Filipinas, tiene gran aplicación entre los países en vías de modernización: “La política es una importante industria para los filipinos; es un estilo de vida. La política es la principal ruta hacia el poder, y éste, a su vez, el mejor medio para obtener riquezas... Se puede ganar más dinero en menos tiempo, con ayuda de la influencia política, que de cualquier otra forma”.[90] El uso de la función pública como medio para enriquecerse implica una subordinación de las instituciones y los valores políticos a los económicos. El principal objetivo de la política deja de ser el logro de metas públicas, y es sustituido por la promoción de intereses individuales.

En todas las sociedades la *escala* de corrupción (es decir, el valor promedio de los bienes privados y los servicios públicos comprometidos en un intercambio corrompido) aumenta a medida que se asciende en la jerarquía burocrática o la escala política. Sin embargo, la *incidencia* de la corrupción (es decir, la frecuencia con que cierto sector de la población participa de ella) en un nivel dado de la estructura burocrática o política puede variar considerablemente de una sociedad a otra. En la mayoría de los sistemas políticos, dicha incidencia es alta en los niveles inferiores de la autoridad política y burocrática. En algunas sociedades parece ser constante, o crecer a medida que se asciende en la jerarquía política. En términos de frecuencia, así como de proporción, los legisladores nacionales están más corrompidos que los funcionarios locales; los burócratas de alto nivel más que

los de esferas inferiores; los ministros de gabinete son los que alcanzan los grados más extremos, y el presidente o líder máximo es el más corrompido de ellos. En tales sociedades el mayor dirigente —Nkrumah, Sarit, San Martín, Pérez Jiménez— puede alzarse con decenas o cientos de millones de dólares. En ese sistema la corrupción tiende a acentuar desigualdades ya existentes. Quienes obtienen acceso al máximo poder político tienen más oportunidades de amasar grandes riquezas. Tal modelo de corrupción en la cumbre supone un nivel de institucionalización política muy bajo, pues las instituciones políticas más elevadas de la sociedad, que deberían ser las más impermeables a las influencias externas, son en realidad las más suceptibles a ellas. Esta pauta de corrupción no es necesariamente incompatible con la estabilidad, siempre que las vías de ascenso por medio del aparato político o la burocracia se mantengan abiertas. Pero si la generación de políticos más jóvenes se ve indefinidamente excluida de la participación en las ganancias por los líderes más antiguos, o si los coroneles del ejército tienen pocas esperanzas de ser promovidos y la posibilidad de compartir las oportunidades se abre sólo para los generales, el sistema se expone al derrocamiento violento. En esta sociedad, la corrupción política y la estabilidad dependen de la movilidad vertical.

La probabilidad de que haya más corrupción en las altas esferas se invierte en otras sociedades. La incidencia de la conducta corrompida aumenta a medida que se desciende en la jerarquía burocrática o política. Los niveles inferiores de la burocracia son más propensos a la corrupción que los altos; es más posible que estén corrompidos los funcionarios locales y del Estado que los nacionales; el máximo liderazgo nacional y el gabinete se hallan relativamente libres de corrupción, en tanto que el municipio y los organismos locales están profundamente comprometidos con ella. Hay una relación inversa entre la escala y la incidencia de la corrupción. Este esquema parecería ser el que corresponde a las sociedades muy modernas, como la de Estados Unidos, y también a algunas sociedades en vías de modernización, como la India. Asimismo, es probable que sea el imperante en los Estados comunistas. El factor crucial de este tipo de sociedad es la existencia de instituciones políticas nacionales bastante fuertes, que socializan a los líderes políticos en ascenso inculcándoles un código de valores con firme acento en las responsabilidades públicas del liderazgo político. Las instituciones políticas nacionales son bastante autónomas y están diferenciadas, en tanto que los individuos y las organizaciones políticas locales y de menor nivel se encuentran más comprometidos con otros grupos y fuerzas sociales. Esta pauta de corrupción puede acentuar en forma directa la estabilidad del sistema político. Los líderes máximos de la sociedad permanecen leales a las normas establecidas de la cultura política y aceptan el poder político y la virtud moral como sustitutos del beneficio económico. A los funcionarios de bajo nivel, a su vez, se les compensa su falta de categoría política mediante una mayor oportunidad de participar en la corrupción. Su envidia por el poder de sus líderes es atemperada por el consuelo que les da su propio y pequeño peculado.

Así como la corrupción provocada por la expansión de la participación política ayuda a integrar nuevos grupos dentro del sistema, también la producida por la expansión de la reglamentación gubernamental puede contribuir a estimular el desarrollo económico. Es posible que se convierta en una forma de superar las leyes tradicionales o las reglamentaciones burocráticas que traban la expansión económica. En Estados Unidos, durante las décadas de 1870 y 1880, la corrupción de las legislaturas estatales y de los municipios por parte de las corporaciones industriales, empresas de servicios públicos o de ferrocarriles, aceleró sin duda el crecimiento de la economía norteamericana. "Muchas actividades económicas se paralizarían —observó Weiner refiriéndose a la India—, si no fuera por la flexibilidad que el *bakshish** le otorga al complejo y rígido sistema administrativo."[91] En forma un tanto parecida, la alta tasa de desarrollo económico registrada en Brasil durante el gobierno de Kubitschek correspondía en apariencia a un índice similar de corrupción parlamentaria, pues los empresarios industrializadores compraban la protección y la ayuda de los legisladores rurales conservadores. Se ha llegado a sugerir que en sociedades como la egipcia, una de las consecuencias de los esfuerzos gubernamentales para reducir la corrupción es la de crear nuevos obstáculos al desarrollo económico. En términos de crecimiento en este terreno, más negativa que una sociedad con burocracia rígida, ultracentralizada y deshonesta, es aquélla con las dos primeras características, pero que es honesta. Una sociedad relativamente incorrupta —una tradicional, por ejemplo, en la cual las antiguas normas siguen siendo poderosas— puede descubrir que cierto grado de corrupción actúa como un beneficioso lubricante para facilitar el camino hacia la modernización. Una sociedad tradicional desarrollada puede mejorarse —o al menos modernizarse— mediante un poco de corrupción, pero es improbable que una en la que ésta predomina mejore con su aumento.

La corrupción, por supuesto, tiende a debilitar o a perpetuar la debilidad de la burocracia gubernamental. En tal sentido, es incompatible con el desarrollo político. A veces, empero, algunas de sus formas pueden contribuir a él cuando ayudan a fortalecer a los partidos. "La corrupción de un gobierno —dijo Harrington— ...es el nacimiento de otro."[92] De modo semejante, la corrupción de un organismo del gobierno puede ayudar a la institucionalización de otro. En la mayoría de los países en vías de modernización, la burocracia está superdesarrollada en comparación con las instituciones responsables de acumular los intereses y manejar las entradas del sistema político. Mientras la burocracia gubernamental esté corrompida por los intereses de los partidos, el desarrollo político resultará impulsado en lugar de obstaculizado. La protección a los partidos es sólo una forma moderada de corrupción, si en realidad merece llamársela así. Cuando un funcionario concede un cargo público a cambio de dinero, es evidente que pone el interés privado por encima del interés general. Pero cuando lo hace a cambio de una contribución en trabajo o dinero para la organización partidaria, está subordinando un interés público a otro más necesitado.

En términos históricos, las organizaciones partidarias fuertes fueron formadas desde abajo por una revolución, o construidas desde arriba mediante el patrocinio. La experiencia de Inglaterra y Estados Unidos en el siglo XIX es una larga lección sobre el uso de los fondos públicos y de los cargos oficiales para construir una organización partidaria. La repetición de este esquema en los países que en la actualidad se hallan en vías de modernización, contribuyó de manera directa a la formación de algunos de los partidos y sistemas políticos más efectivos y estables. En esos países, las fuentes de la riqueza privada son escasas y demasiado reducidas como para realizar una contribución importante a la construcción de los partidos. Así como el gobierno debe representar en el desarrollo económico un papel más importante que el que desempeñó en Inglaterra y Estados Unidos, también tiene reservado uno descollante en el desarrollo político. En las décadas del 20 y el 30, Ataturk utilizó los recursos del gobierno turco para fomentar el desarrollo del Partido Republicano del Pueblo. Después de su creación en 1929, el Partido Revolucionario Mexicano también se benefició con la corrupción y protección gubernamentales. La formación del Partido Democrático Republicano en Corea, a comienzos de la década de 1960, fue financiada con los dineros del gobierno y contó con la colaboración del personal estatal. En Israel y la India, el apoyo del gobierno fortaleció en forma notable al Mapai y al Partido del Congreso. La corrupción en África Occidental derivó en parte de las necesidades de los partidos políticos. Y por supuesto, el caso más evidente y flagrante de todos es el de los partidos comunistas: una vez que toman el poder, subordinan directamente las burocracias y los recursos del gobierno a sus propios fines.

La razón para corromper a la burocracia en favor de los partidos no deriva de las simples preferencias por una organización respecto de otra. La corrupción, como vimos, es un producto de la modernización, y en particular de la expansión de la conciencia y la participación políticas. Para reducirla hace falta, a la larga, organizar y estructurar esa participación. Los partidos políticos son las principales instituciones de la política moderna que pueden cumplir esa función. La corrupción prospera con la desorganización, la ausencia de relaciones estables entre los grupos y la falta de pautas de autoridad reconocidas. El desarrollo de organizaciones políticas que ejerzan una autoridad efectiva y originen intereses de grupo orgánicos —el "aparato", la "organización", el "partido"— más importantes que los individuos y de grupos sociales, reduce las oportunidades de corrupción. Ésta varía en razón inversa a la organización política, y a medida que construye partidos mina las condiciones de su propia existencia.

La corrupción prevalece más en Estados que carecen de partidos políticos efectivos, en sociedades donde predominan los intereses del individuo, la familia, la camarilla o el clan. En un sistema político en vías de modernización, cuanto más débiles y menos aceptados son los partidos, mayores son las posibilidades de corrupción. En países como Tailandia e Irán, donde los partidos conocieron cuanto mucho una semilegalidad, la corrupción en favor de los intereses individuales y familiares ha sido muy amplia. En Filipinas, donde los partidos son reconocidamente débiles, ha prevalecido en forma notable. También en Brasil

la debilidad de los partidos políticos se reflejó en una política "de clientela", en la cual la corrupción fue un factor importante.[93] En cambio, parecería que su incidencia en países donde los recursos del gobierno canalizados o "corrompidos" para la formación de partidos, es en general menor que en aquéllos donde los partidos siguieron siendo débiles. La experiencia histórica de Occidente refleja este modelo. Los partidos, que al comienzo son las sanguijuelas de la burocracia, al final se convierten en la corteza que la protege de las langostas más destructivas: la camarilla y la familia. Partidismo y corrupción, como sostuvo Henry Jones Ford, "son en realidad principios antagónicos. El partidismo tiende a establecer una vinculación basada en obligaciones públicas reconocidas, en tanto que la corrupción consulta los intereses privados e individuales que se ocultan y evitan cualquier control. La debilidad de la organización partidaria es ideal para la corrupción".[94]

La brecha ciudad-campo: la expansión urbana y la rebelión rural

Una consecuencia política fundamental de la modernización es la brecha que se produce entre el campo y la ciudad. Esta brecha es, en realidad, una característica política destacada de las sociedades que experimentan rápidos cambios economicosociales. Es la fuente principal de su inestabilidad política y uno de los principales obstáculos, si no el más importante para la integración nacional. La modernización se mide, en gran parte, por el crecimiento de la ciudad. Ésta se convierte en el centro de las nuevas actividades económicas, de las nuevas clases sociales, de la flamante cultura y educación, que la diferencian fundamentalmente del campo, más atado a la tradición. Al mismo tiempo, la modernización puede plantearle a éste otras exigencias, lo que intensifica su hostilidad hacia la ciudad. Los sentimientos de superioridad intelectual del habitante urbano y el menosprecio por el atrasado poblador rural se enfrentan a los de superioridad moral del campesino y a la envidia que siente por el embaucador ciudadano. La ciudad y el campo se convierten en naciones diferentes, en formas de vida distintas.

Históricamente, la emigración del campesino desde su choza aldeana a los barrios bajos de la ciudad significó un cambio decisivo e irreversible. Pero en los países que en la actualidad se hallan en proceso de modernización el movimiento es menos drástico, y la brecha entre campo y ciudad más reducida. La radio lleva el lenguaje y las esperanzas de la ciudad al pueblo de campaña; el ómnibus traslada las expresiones y las creencias del pueblo a la ciudad. Los primos de la ciudad y el campo están en contacto más frecuente. La infraestructura moderna reduce de esta manera la brecha urbano-rural, pero no la elimina. Las diferencias siguen siendo fundamentales. El nivel de vida en la ciudad suele ser cuatro o cinco veces más elevado que en el campo. La mayoría de los habitantes urbanos están alfabetizados; una parte considerable de los campesinos es analfabeta. Las actividades y oportunidades económicas que ofrece la ciudad son casi infinitamente más variadas que las del campo. Su cultura es amplia, moderna, secular; la del campo se mantiene cerrada,

tradicionalista y religiosa. La diferencia entre ambas es la que existe entre el sector más moderno de la sociedad y el más tradicional. Un problema político fundamental en una sociedad en vías de modernización consiste en desarrollar medios para tender puentes sobre esta brecha y recrear, por medios políticos, la unidad social que la modernización ha destruido.

La expansión de la política se refleja en la cambiante relación que existe entre ciudad y campo, y en sus móviles pautas de inestabilidad y estabilidad políticas. En una fase tradicional típica, el campo domina a la ciudad tanto política como socialmente, y un pequeño grupo aristocrático de terratenientes aplasta a una gran masa campesina pasiva. Fuera del pueblo, el nivel de participación política es bajo. Está limitado a los terratenientes, los aristócratas, los altos funcionarios burocráticos, los eclesiásticos y los oficiales militares de alto rango. Todos ellos provienen de la misma pequeña élite gobernante, y las diferencias entre los diversos roles y funciones son aún relativamente primitivas. Con excepción de los Imperios burocráticos centralizados, en las sociedades más tradicionales la ciudad representa un papel menor o secundario. Es la sede de las autoridades, pero el gobierno mismo sólo necesita unos pocos funcionarios profesionales y es dominado por la élite rural, cuya riqueza y poder se basa en la propiedad de la tierra. En tal sociedad, el campo tiene preeminencia, y tanto éste como la ciudad gozan de estabilidad.

La modernización modifica la naturaleza de la ciudad y altera el equilibrio entre ésta y el campo. En los centros urbanos, las actividades económicas se multiplican y conducen a la aparición de nuevos grupos sociales, y al desarrollo de una nueva conciencia social en los grupos anteriores. Empiezan a tener vigencia nuevas ideas y técnicas importadas. En muchos casos, en especial donde la burocracia tradicional está bastante bien desarrollada, los primeros grupos de la sociedad tradicional que reciben la influencia de la modernidad son los burócratas militares y civiles. A su tiempo, estudiantes, intelectuales, comerciantes, médicos, banqueros, artesanos, empresarios, maestros, abogados e ingenieros aparecen también en escena. Estos grupos desarrollan sentimientos de eficacia política y exigen alguna forma de participación en el sistema. En una palabra, la clase media urbana ingresa en la política y convierte a la ciudad en fuente de inquietud y baluarte de la oposición al sistema social y político que aún se encuentra dominado por el campo.

Los elementos urbanos se afirman a la larga y derrocan a la élite rural gobernante, con lo cual señalan el final del sistema político tradicional. Esta pujanza urbana va generalmente acompañada por la violencia, y la política de la sociedad se vuelve muy inestable.[95] En la sociedad en su conjunto, el surgimiento de la ciudad sólo significa un pequeño paso adelante, pero los grupos urbanos pueden emplear sus capacidades, ubicación y concentración superiores para dominar la política de la sociedad en escala nacional. Cuando no existen instituciones políticas efectivas, la política se convierte en un juego de ciudad disputado entre los elementos de la clase media urbana en ascenso. La comunidad queda dividida por una brecha fundamental; la sociedad es todavía rural, pero su política se ha vuelto urbana. En esta etapa la ciudad se convierte en el centro del poder

político, pero los grupos de clase media urbana se comprometen en la oposición, primero contra la élite rural que ellos mismos desalojaron, y luego se enfrentan también entre sí. Las fuentes de inestabilidad en una sociedad en vías de modernización se localizan muy pocas veces en sus zonas más atrasadas o más pobres; casi siempre se encuentran en los sectores más avanzados de la sociedad. A medida que la política se vuelve más urbana, se hace cada vez menos estable.

En este punto, la recreación de la estabilidad política requiere una alianza entre algunos grupos urbanos y las masas de población del campo. Un momento decisivo, de viraje en la expansión de la participación política en una sociedad en vías de modernización, es el del ingreso de las masas rurales en la política nacional. En términos políticos, esta movilización rural o "Rebelión rural" adquiere, para los nuevos países en vías de modernización, más importancia de la que tuvo para los primeros modernizadores. En éstos, la urbanización y la industrialización alcanzaban por lo común elevados niveles antes que el grueso de la población rural estuviera disponible para la movilización política. Cuando comenzó a actuar en ese terreno era numéricamente menor. La excepción más importante fue Estados Unidos. En el siglo XVIII, la guerra de la independencia, las normas de igualdad y democracia, los niveles proporcionalmente altos de alfabetización y educación, y la distribución más o menos amplia de la propiedad de la tierra (salvo en el sur), se combinaron para originar una intensa participación política agraria antes del surgimiento de la ciudad. En forma un tanto parecida, en los nuevos países el crecimiento de la modernización tiende a difundir en el campo la conciencia y la posibilidad de la acción política, en un momento en que el desarrollo urbano y la industrialización tienen aún niveles muy bajos. Por consiguiente, en esos países la clave de la estabilidad política reside en la medida en que las masas rurales son movilizadas hacia la política del sistema existente, y no contra él.

Así, pues, la sincronización, el método y los auspicios de la Rebelión Rural influyen de modo decisivo sobre la evolución política de la sociedad. El levantamiento puede ocurrir con rapidez o lentitud, y pasar por diversas etapas, además de adoptar cuatro formas diferentes. En una sociedad colonial puede darse bajo los auspicios de los intelectuales nacionalistas que, como en la India y Túnez, movilizan políticamente a los grupos campesinos dentro del marco de su movimiento ideológico, para hacerlos respaldar su lucha contra el poder imperial. Pero una vez obtenida la independencia, el problema de esos dirigentes consiste en organizar y mantener la participación y el apoyo rurales. Si el partido nacionalista no lo consigue, algún otro grupo de líderes urbanos opuesto a ellos, o al sistema político del cual aquél forma parte, puede ganarse el respaldo de los campesinos. En un sistema de partidos competitivos, la Rebelión Rural suele 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.

CUADRO 5. *Modernización política: cambios en el poder y estabilidad urbano-rurales*

Fase	*Ciudad*	*Campo*	*Comentarios*
1. Estabilidad tradicional	Estable subordinada	Estable dominante	Gobierna la élite rural; falta la clase media; los campesinos se encuentran aletargados
2. Despegue de la modernización	Inestable subordinada	Estable dominante	Aparece la clase media urbana y comienza la lucha contra la élite rural
3. Ascenso urbano	Inestable dominante	Estable subordinado	La clase media urbana desplaza a la élite rural; los campesinos siguen adormecidos
A 4. Rebelión rural: convención	Inestable subordinada	Estable dominante	La movilización campesina dentro del sistema restablece la estabilidad y el dominio rural
A 5. Reacción fundamentalista	Estable dominante	Inestable subordinado	La clase media crece y se vuelve más conservadora; aparece la clase obrera; el traslado del dominio a la ciudad produce la reacción fundamentalista rural
B4. Rebelión rural: revolución	Inestable subordinada	Inestable dominante	La movilización campesina contra el sistema derriba las antiguas estructuras
B5. Consolidación modernizadora	Estable dominante	Inestable subordinado	Desde el poder, los revolucionarios imponen al campesinado reformas modernizadoras
6. Estabilidad moderna	Estable dominante	Estable subordinado	El campo acepta los valores modernos y el dominio de la ciudad

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 POLÍTICA: SISTEMA CÍVICO 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: en 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.

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 políticas. 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.

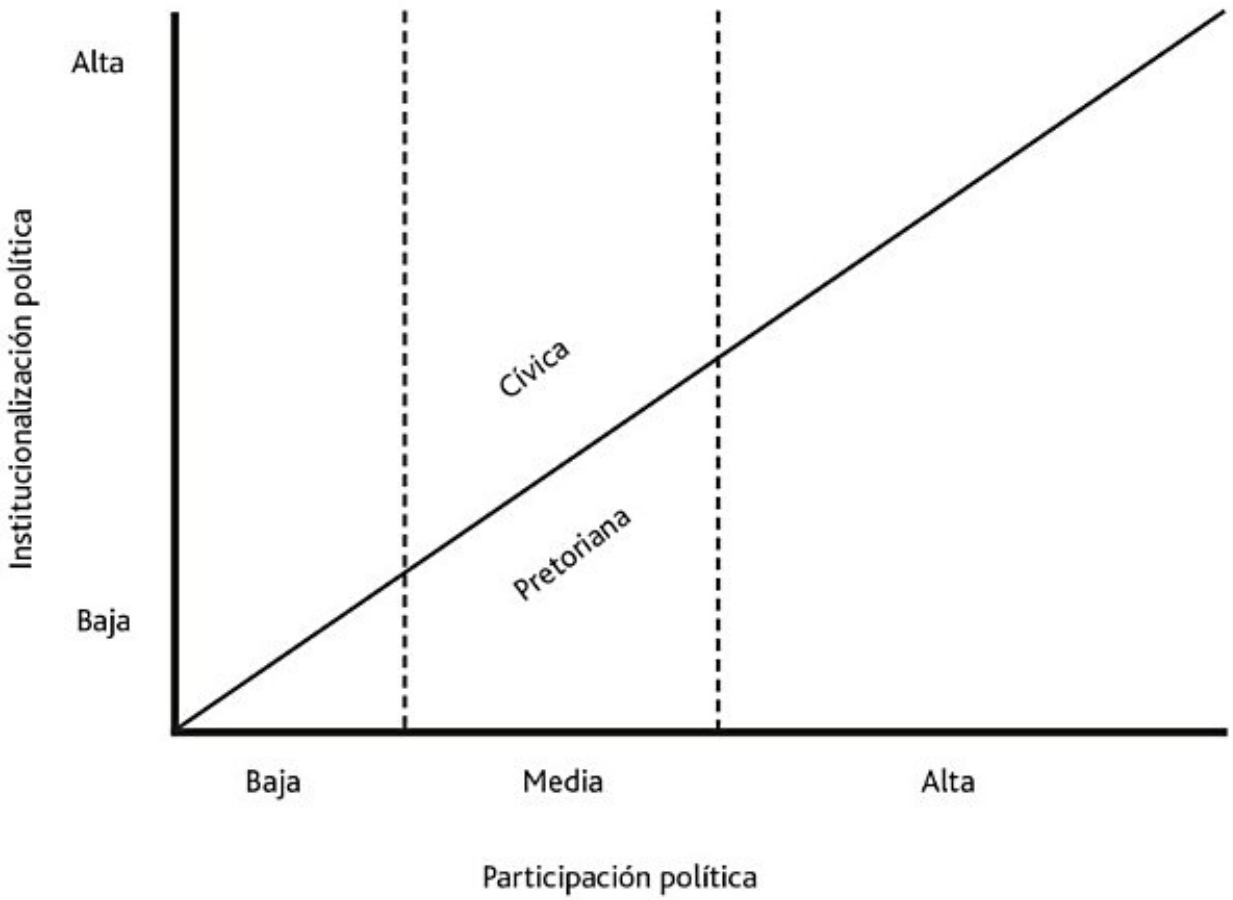


FIGURA 1

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: la 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.

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 pervertidos 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 Zelandia. 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 institucionalizados; pueden pasar bruscamente de una forma a otra. Como ya lo señalaron 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 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, África 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 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 bajo 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 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 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.

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

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.

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]

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 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 *strategos* 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. Éste 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 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.

Ésta es la organización distintiva de la política moderna, pero en otro sentido no es una institución enteramente moderna. Su función consiste 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.

2

Modernización política: América y Europa

TRES PAUTAS DE MODERNIZACIÓN

La modernización política implica la racionalización de la autoridad, la diferenciación de las estructuras y la expansión de la participación política. En Occidente se extendió a lo largo de muchos siglos. La secuencia y magnitud de sus tres componentes tuvieron importantes variaciones en distintas regiones de Europa y América del Norte. Su expansión se produjo en forma más evidente, antes y con mayor extensión en América que en Europa. En el siglo XVIII, en las colonias inglesas, ya estaba difundida en términos de sufragio, si se juzga por las normas inglesas, y no hablemos ya de las continentales. La Revolución norteamericana eliminó a la Corona inglesa del escenario americano, y con ella suprimió la otra posible fuente de legitimidad de la soberanía popular. Como lo destaca Robert Palmer, la Revolución modeló la historia al hacer del pueblo el poder constituyente.[1] Todos los gobiernos derivan sus justos poderes del consenso de los gobernados. Dentro de este principio, existía muy poco espacio para limitar el sufragio. Si el pueblo podía establecer en forma directa un sistema de gobierno, podía también participar en el sistema así establecido.

Como resultado de ello, los derechos electorales y otras formas de participación popular en el gobierno se extendieron rápidamente con la independencia. Los requisitos en materia de propiedad para poder votar no quitaron, de todos modos, sus derechos de sufragio a muchas personas; primero se los convirtió en exigencias de pago de impuestos y después se los abolió por completo. Los nuevos Estados que ingresaron en la Unión entraron por lo general sin restricciones económicas sobre el sufragio. Para la década de 1830 el voto universal de los hombres blancos era la norma en Estados Unidos. En Europa, en cambio, los requisitos de propiedad siguieron siendo elevados. La ley de Reforma de 1832 amplió el total del electorado inglés, del 2 al 4 por ciento de la población; en Estados Unidos el 16 por ciento de los habitantes votaron en la elección presidencial de 1840. En Francia existieron elevadas exigencias de propiedad hasta 1848, en que se introdujo el sufragio universal masculino. Pero con el advenimiento del Segundo Imperio quedó reducido a una escala algo menos que importante. En Alemania se lo aprobó en 1871, pero

en Prusia siguió en vigencia el sistema de votación de tres clases hasta el final de la Primera Guerra Mundial. En los Países Bajos y Escandinavia quedó anulado a finales del siglo XIX y primeras décadas del XX.

Lo que es más, Estados Unidos fue el precursor, no sólo en lo referente a la participación popular en el gobierno, en términos de las personas que podían votar por funcionarios públicos, sino también —y quizás ello sea más importante aún— en la cantidad de funcionarios públicos que podían ser votados por el pueblo. En Europa era normal que el sufragio se limitase a la cámara baja del Parlamento nacional y a los municipios locales; en América, en cambio, como hizo observar Tocqueville, "el principio de la elección lo abarca todo", y veintenas de funcionarios de nivel nacional, estadual y municipal eran sometidos a la aprobación popular. El dramático contraste que establece Tocqueville entre la igualdad y la democracia que presenció en Estados Unidos, y la situación que reinaba en Europa, fue, por supuesto, apenas un indicio de la ventaja que llevaba Estados Unidos en materia de ampliación de la participación.

La temprana difusión de la participación política en América, en contraste con Europa, suele llevar a muchos a la conclusión de que la modernización en general se produjo en aquélla mucho antes, y con mayor rapidez, que en ésta. Pero ello está muy lejos de ser así. En rigor, la racionalización de la autoridad y la diferenciación de las estructuras se dieron mucho antes y de manera más completa en Europa que en América. Por cierto que la experiencia de Occidente sugiere la posibilidad de que exista una correlación inversa entre la modernización de las instituciones gubernamentales y la expansión de la participación política. La primera se produjo con mayor rapidez en Europa, la segunda mucho antes en América.

En lo que respecta a la modernización de las instituciones gubernamentales es posible identificar tres pautas diferentes: la continental, la británica y la norteamericana.[2] En el continente la racionalización de la autoridad y la diferenciación de las estructuras eran tendencias dominantes en el siglo XVII. "Sería engañoso resumir en una sola frase cualquier proceso histórico prolongado", observa sir George Clark.

> Pero se puede describir la labor de la monarquía en el siglo XVII como el reemplazo de las complejidades del feudalismo por un gobierno más simple y unificado. Por un lado, se trató de la centralización, de la vigilancia o control de los asuntos locales por el gobierno de la capital. Ello tenía necesariamente, como contrapartida, una tendencia a la uniformidad.[3]

Fue la época de los grandes simplificadores, centralizadores y modernizadores: Richelieu, Mazarino, Luis XIV, Colbert y Louvois en Francia; el Gran Elector en Prusia; Gustavo Adolfo y Carlos XI en Suecia; Felipe IV y Olivares en España, y sus innumerables imitadores en los reinos menores del continente. El Estado moderno reemplazó al principado feudal; la lealtad al Estado sustituyó la fidelidad a la Iglesia y la dinastía. "Tengo más obligaciones con el Estado", declaró Luis XIII en el famoso "Día de los Tontos", 11 de noviembre de 1630, cuando rechazó a la reina madre y sus exigencias en favor de la familia,

por el cardenal y las suyas en favor del Estado. “En mayor medida que cualquier otro día —afirma Friedrich—, se puede considerar que ése es el del nacimiento del Estado moderno.”[4] Con el advenimiento de éste llegó la subordinación de la Iglesia, la supresión de los estamentos medievales y el debilitamiento de la aristocracia por el ascenso de nuevos grupos. Además, el siglo presenció el rápido crecimiento y racionalización de las burocracias estatales y de los servicios públicos, el origen y la expansión de los ejércitos permanentes, y la ampliación y mejoramiento de los impuestos. En 1600 el mundo político medieval seguía siendo una realidad en el continente; en 1700 había sido reemplazado por el mundo moderno de los Estados-naciones.

La pauta inglesa de modernización institucional fue de naturaleza similar a la del continente, pero tuvo resultados más bien diferentes. También en Inglaterra la Iglesia quedó subordinada al Estado, la autoridad fue centralizada, la soberanía afirmada en el plano interno tanto como en el exterior; también se diferenciaron las instituciones políticas y legales, se extendieron las burocracias y se crearon los ejércitos permanentes. Pero los esfuerzos de los Estuardo por racionalizar la autoridad según los lineamientos del absolutismo continental provocaron una lucha constitucional, de la cual a la larga surgió victorioso el Parlamento. Lo mismo que en el continente, en Gran Bretaña la autoridad quedó centralizada, pero en el Parlamento, no en la Corona. Sin embargo, ello no fue menos revolucionario de lo que había ocurrido en el continente, y quizá lo fue más.

En América, en cambio, las instituciones políticas no sufrieron cambios revolucionarios. Antes bien, los principales elementos de la Constitución inglesa del siglo XVI fueron exportados al Nuevo Mundo, se arraigaron en él y recibieron nueva vida precisamente en momentos en que se los abandonaba en la madre patria. Pertenecían en esencia a los Tudor, y por lo tanto tenían un carácter acentuadamente medieval. El siglo de los Tudor presenció algunos pasos de la política inglesa hacia la modernización, en especial el establecimiento de la supremacía del Estado sobre la Iglesia, la acentuación del sentimiento de identidad y conciencia nacionales, y un importante aumento del poder de la Corona y del establecimiento ejecutivo. Ello no obstante, aun en el gobierno isabelino el primer punto importante es “el factor fundamental de continuidad con la Edad Media”.[5] El siglo XVI, como dice Chrimes, fue testigo del “cenit de la Constitución medieval”. Los cambios introducidos por los monarcas Tudor no “produjeron la quiebra de los principios esenciales de la Constitución medieval, y menos aún de su estructura”.[6] Entre dichos principios e instituciones se contaban la idea de la unión orgánica entre la sociedad y el gobierno, la armonía de las autoridades en el seno de este último, la subordinación del gobierno a la ley fundamental, el entrelazamiento de los planos legal y político, el equilibrio de poderes entre la Corona y el Parlamento, los papeles representativos complementarios de estos dos cuerpos, la vitalidad de las autoridades gubernamentales locales y el apoyo en la milicia para la defensa del reino.

Los colonos ingleses se llevaron consigo estas ideas, prácticas e instituciones políticas de finales del medioevo y de los Tudor, al otro lado del Atlántico, durante las grandes

migraciones de la primera mitad del siglo XVII. Las pautas de pensamiento y conducta que se establecieron en el Nuevo Mundo se desarrollaron y crecieron, pero no cambiaron en forma sustancial durante el siglo y medio de colonización. Notestein señala que la generación inglesa de 1603-30 "no olvidó en modo alguno las ideas y prácticas medievales, y asimiló nuevas ideas y nuevos modos de hacer las cosas. La tradición americana, o la parte derivada de Inglaterra, fue establecida, por lo menos en cierto grado, por los primeros colonos. Los ingleses que llegaron después deben de haber encontrado a los americanos ingleses un tanto aseverados en sus costumbres".[7] El conflicto que estalló con el gobierno británico a mediados del siglo XVIII sólo sirvió para reforzar la adhesión de los colonos a sus instituciones tradicionales. Para decirlo con las palabras del más grande historiador norteamericano constitucional:

> Los colonos conservaron, en notable y extraordinaria medida, las tradiciones de la Inglaterra de los Tudor. En nuestro estudio sobre las instituciones norteamericanas coloniales y contemporáneas, de derecho público y privado, es preciso tener en cuenta ese hecho. La ruptura entre las colonias y la madre patria fue en gran parte un malentendido mutuo, producto, en buena proporción, del hecho de esa conservación de ideas anteriores en las colonias, después que la soberanía parlamentaria las expulsó de Inglaterra.[8]

Así, en los debates constitucionales desarrollados antes de la Revolución norteamericana, los colonos defendieron la vieja Constitución inglesa, frente a los méritos de la nueva, que había nacido durante el siglo posterior a su salida de la madre patria. "Su teoría —dice Pollard— era en esencia medieval."[9]

Las antiguas instituciones e ideas se encontraban encarnadas en las Constituciones de Estados redactadas después de la independencia, y en la Constitución Federal de 1787. La de E.U.A. no es sólo la más antigua Constitución escrita del mundo, sino que además codificaba en gran medida, con sencillez y en el plano nacional, prácticas e instituciones que ya tenían una existencia prolongada en el plano de las colonias. A su vez, el marco institucional establecido en 1787 cambió muy poco en 175 años. Por tanto, el sistema norteamericano "sólo se entiende adecuadamente, en su origen, desarrollo, funcionamiento y espíritu, a la luz de precedentes y tradiciones que se remontan a la Inglaterra de las guerras civiles y del período entre ellas".[10] El sistema político norteamericano del siglo XX está más cerca del de los Tudor en el siglo XVI que el de Gran Bretaña del siglo XX. "Los americanismos en política, como los del lenguaje —dice Henry Jones Ford—, son muchas veces anglicismos que murieron en Inglaterra pero sobrevivieron en el Nuevo Mundo."[11] Los británicos rompieron sus pautas tradicionales en el siglo XVII. Los americanos no lo hicieron entonces, y después sólo lo efectuaron en parte. Por consiguiente, en América la modernización política resultó extrañamente atenuada e incompleta. Institucionalmente, el sistema norteamericano nunca fue subdesarrollado, pero jamás fue del todo moderno. En una era de autoridad racionalizada, burocracia centralizada y dictadura totalitaria, sigue siendo un curioso anacronismo. En el mundo actual, las instituciones políticas norteamericanas son únicas, aunque sólo sea porque son tan antiguas.

RACIONALIZACIÓN DE LA AUTORIDAD

En la Europa del siglo XVII el Estado reemplazó a la ley fundamental como fuente de autoridad política, y en cada uno de los Estados una sola de éstas sustituyó a las muchas que existían hasta entonces. Al contrario, Norteamérica continuó respetando las leyes fundamentales como fuentes de autoridad de las acciones humanas y como un freno autoritario de la conducta humana. Además, la autoridad o soberanía humanas nunca se concentraron en América en una sola institución o individuo, sino que se mantuvieron dispersas a lo largo de la sociedad toda y en los diversos órganos del cuerpo político. Así, pues, en Europa las pautas tradicionales de autoridad fueron quebradas y reemplazadas en forma decidida; en América se las remodeló y complementó, pero en lo fundamental no sufrieron alteraciones. La permanencia de la supremacía de la ley se unió al resuelto rechazo de la soberanía.

No cabe duda de que la diferencia más importante entre el hombre moderno y el tradicional es su visión del hombre en relación con su ambiente. En la sociedad tradicional el hombre acepta su medio natural y social como algo tácito. Lo que es será siempre; tiene o debe tener la sanción divina; intentar cambiar el orden permanente e inmutable del universo y la sociedad no sólo es blasfemo, sino además imposible. El cambio no existe, o es imperceptible en la sociedad tradicional, porque los hombres no pueden concebir su existencia. La modernidad comienza cuando los hombres desarrollan el sentimiento de su propia competencia, cuando empiezan a pensar, primero, que pueden entender la naturaleza y la sociedad, y después que pueden dominarlas para sus propios fines. Por sobre todo, la modernización implica la creencia en la capacidad del hombre para cambiar su medio físico y social mediante la acción razonada. Significa el rechazo de las coerciones exteriores, su liberación prometeica del dominio de los dioses, el hado y el destino.

Este paso fundamental de la aceptación al activismo se manifiesta en muchos terrenos. Uno de los más importantes es la legislación. Para el hombre tradicional la ley es una prescripción o imposición exterior sobre la cual tiene escasa influencia. Descubre la ley, pero no la hace. Cuando mucho, puede introducir enmiendas complementarias en una ley básica e inmutable, para aplicarla a circunstancias específicas. Estos conceptos sólo pueden existir en una sociedad en la cual el gobierno no efectúa cambios fundamentales en la sociedad. Si se quiere que los cuerpos políticos produzcan cambios sociales, la autoridad política tiene que residir en aquéllos, y no en los frenos exteriores, que a menudo, y en la práctica, son identificados con el orden social que la modernización modificaría.

En el último período de la Europa medieval la ley tenía varias definiciones: ley divina, ley natural, ley de la razón, ley común y ley consuetudinaria. En todas estas manifestaciones se la veía como una autoridad externa más o menos inmutable, sobre la acción humana y como control de ella. El concepto dominante, en especial en Inglaterra, era

"la idea medieval característica de que la autoridad toda derivaba de la ley". Bracton afirma que "La ley hace al rey".[12] Estas ideas continuaron dominando durante los años del reinado de los Tudor, y en una u otra forma constituyeron la base de los escritos de Fortescue, St. Germain, sir Thomas Smith, Hooker y Coke. Aun después de la ley de Supremacía, el Parlamento siguió siendo considerado como un cuerpo enunciador de leyes, no elaborador de ellas. Y durante las primeras fases de las luchas constitucionales del siglo XVII, Prynne afirmaba que "las Principales Libertades, Costumbres, Leyes" del reino, en especial las de las *"grandes Cartas"*, son "FUNDAMENTALES, PERPETUAS E INALTERABLES".[13]

La inversa de la ley fundamental, por supuesto, es el rechazo de la soberanía humana determinada. Para los hombres del 1600, como lo hace observar Figgis, "la ley es el verdadero soberano, y no están obligados a considerar si el rey o los lores o los comunes o todos ellos juntos son la autoridad final en el Estado".[14] La soberanía de la ley permitía la existencia de una multiplicidad de autoridades humanas, pues ninguna de éstas era la única fuente de la ley. El hombre debía obediencia a la autoridad, pero ésta residía en muchas instituciones: el rey, el Parlamento, los tribunales, la jurisprudencia, la costumbre, la Iglesia, el pueblo. La soberanía era, en verdad, un concepto ajeno a la Constitución de los Tudor. Ningún "abogado o estadista del período Tudor —dice Holdsworth— habría podido ofrecer una respuesta a la pregunta sobre la sede del poder soberano en el Estado inglés".[15] La sociedad y el gobierno, la Corona y el pueblo, existían juntos y en armonía, en "un solo cuerpo político". El régimen Tudor, dice Chrimes, "era en esencia la culminación de las ideas medievales de gobierno monárquico, en alianza con el asenso del Parlamento para ciertos fines y el reconocimiento de la supremacía de la jurisprudencia, cuando resultara adecuado. A nadie le preocupaba saber cuál era el asiento de la soberanía en el Estado".[16] A diferencia de Bodin y otros teóricos continentales, los autores ingleses del siglo XVI negaban sencillamente la existencia de la soberanía. El "punto de vista" del más notable expositor de la Constitución isabelina, sir Thomas Smith, "estaba más cerca del de Bracton que el de Bodin".[17]

La ley fundamental y la difusión de la autoridad eran incompatibles con la modernización política. Ésta necesita autoridad para el cambio. Los cambios fundamentales en la sociedad y en la política provienen de las acciones intencionales de los hombres. Por lo tanto la autoridad tiene que residir en éstos, no en una ley inmutable. Además los hombres deben tener poderes para efectuar cambios, por lo cual la autoridad tiene que estar concentrada en un individuo determinado o en un grupo de hombres. La ley fundamental e inmutable también puede servir para difundir la autoridad a través de toda la sociedad, y así conservar el orden social existente. Pero no sirve como autoridad para el cambio, salvo para modificaciones menores, que se pueden hacer pasar por restauraciones. La modernización que empezó en el continente en el siglo XVI, y en Inglaterra en el XVII, exigió nuevos conceptos de la autoridad, el más importante de los cuales fue la sencilla idea de la soberanía, la idea de que, para hacerlo con las palabras de Bodin, "sobre los

ciudadanos y los súbditos existe un poder supremo, no limitado por la ley". Una formulación de esta idea fue la nueva teoría que se desarrolló en Europa, a finales del siglo XVI, del derecho divino de los reyes. En efecto, las formas religiosas, y en ese sentido tradicional, fueron usadas allí con fines modernos. "En su aspecto político, el Derecho Divino de los Reyes fue muy poco más que la fórmula popular de expresión de la teoría de la soberanía."[18] La doctrina se desarrolló en Francia después de 1594, y Jaime I la introdujo en Inglaterra. Sirvió admirablemente para los objetivos de los monarcas modernizadores del siglo XVII: otorgó la sanción del Todopoderoso a los propósitos de los poderosos. Constituyó una necesaria "etapa de transición entre la política medieval y la moderna".[19]

Además, como es lógico, otros teóricos políticos respondieron a las necesidades de la época proporcionando justificaciones distintas y más "racionales" de la soberanía absoluta, basadas en la naturaleza del hombre y de la sociedad. En el continente, Bodin y los *politiques* apuntaron a la creación de un supremo poder real que mantuviera el orden y constituyese una autoridad pública centralizada, superior a todos los partidos, sectas y grupos; todos ellos debían existir por tolerancia de aquélla. La *Republic* de Bodin se publicó en 1576; el *Leviathan* de Hobbes, con su doctrina más extrema de la soberanía, apareció en 1651. El concepto del Estado como entidad separada del individuo, la familia y la dinastía tenía estrecha vinculación con la idea de la soberanía absoluta. Los marxistas modernizadores del siglo XX justifican sus esfuerzos con las necesidades del partido; los monarcas modernizadores del XVII justificaron sus acciones con "razones de Estado". La frase fue popularizada primero que nadie por Botero, en *Della Ragion di Stato*, en 1589. Su esencia fue definida en pocas palabras por otro italiano, en 1614, cuando declaró: "La razón de Estado es una necesaria violación [*eccesso*] de la jurisprudencia en bien de la utilidad pública".[20] Uno a uno, los monarcas europeos se dedicaron a legitimarse a sí mismos y a sus acciones haciendo referencia al Estado.

Tanto en su versión religiosa como en la secular, en Filmer lo mismo que en Hobbes, el sentido de la nueva doctrina era el del absoluto deber de obediencia del súbdito a su rey. Ambas doctrinas ayudaron a la modernización política al legitimar la concentración de la autoridad y la quiebra del orden político pluralista medieval. En el siglo XVII hubo contrapartidas para las teorías de la supremacía del partido y de la soberanía nacional, que hoy se emplean para destruir la autoridad de los organismos tradicionales locales, tribales y religiosos. En el siglo XVII la participación de las masas en la política era todavía cosa del futuro; por lo tanto, la racionalización de la autoridad significaba la concentración del poder en el monarca absoluto. En el XX, el ensanchamiento de la participación y la racionalización se dan en forma simultánea, por lo cual la autoridad tiene que concentrarse, bien en un partido político, bien en un líder popular carismático, capaces, cualesquiera de los dos, de levantar a las masas así como de desafiar a las fuentes tradicionales de la autoridad. Pero en el siglo XVII el monarca absoluto era el equivalente funcional del partido monolítico del XX.

En el continente, en el siglo XVII, la difusión medieval de la autoridad entre los estamentos dejó paso muy pronto a la centralización de la autoridad en el monarca. Al comienzo de ese siglo "Todos los países de la cristiandad de Occidente, de Portugal a Finlandia, y de Irlanda a Hungría, tenían sus asambleas de estamentos".[21] Para finales del siglo la mayoría de éstas habían sido eliminadas o quedado muy reducidas en su poderío. En Francia, los últimos Estados Generales, hasta el advenimiento de la Revolución, se reunieron en 1615, y los Estados provinciales, salvo en Bretaña y Languedoc, no volvieron a reunirse después de 1650.[22] Hacia el siglo XVII sólo seis de los veintidós reinos españoles primitivos conservaban sus Cortes. La de Castilla ya había sido suprimida; la de Aragón fue eliminada por Felipe II; Olivares sometió a Cataluña luego de una guerra prolongada y sangrienta. En Portugal las Cortes se reunieron por última vez en 1697. En el reino de Nápoles los procedimientos parlamentarios terminaron en 1642. El Gran Elector aplastó a los estamentos en Brandeburgo y Prusia. Los de Carniola, Estiria y Carintia ya habían perdido sus poderes con los Habsburgo, y durante la primera parte del siglo éstos pudieron limitar los poderes de los de Bohemia, Moravia y Silesia. La Corona danesa se hizo hereditaria en 1665, la de Hungría en 1687. Hacia finales del siglo Carlos XI restableció la monarquía absoluta en Suecia.[23] Hacia 1700 la tradicional difusión de los poderes había quedado virtualmente eliminada de la Europa continental. El triunfo correspondía a los modernizadores y constructores de Estados.

También en Inglaterra se dieron las tendencias al reemplazo de la ley y la centralización de la autoridad por la soberanía, Jaime I separó la Corona del Parlamento, desafió la autoridad tradicional de la ley y los jueces, defendió el derecho divino de los reyes. Éstos, dijo, "eran los autores y hacedores de las leyes, y no éstas de aquéllos".[24] Jaime no hacía otra cosa que tratar de modernizar el gobierno inglés y hacerlo avanzar por caminos ya desarrollados en el continente. Sus esfuerzos de modernización política encontraron la oposición de Coke y otros conservadores, quienes basaron sus argumentos en la ley fundamental y en la difusión tradicional de la autoridad. Pero sus afirmaciones resultaban anticuadas frente a los cambios sociales y políticos que se estaban produciendo. "Coke, como la mayoría de los adversarios del rey, no había entendido la concepción de la soberanía; mantuvo una posición bastante razonable en la Edad Media, pero imposible en un Estado unitario desarrollado."[25] La centralización era necesaria, y en ocasiones pareció que Inglaterra seguiría la pauta continental. Pero a su debido tiempo las exigencias de absolutismo monárquico provocaron las contrarias, de supremacía parlamentaria. Cuando Jaime I, Filmer y Hobbes ubicaron al rey por encima de la ley, provocaron inevitablemente el argumento de Milton, de que "el Parlamento se encuentra por sobre todas las leyes positivas, civiles o comunes; hace y deshace a unas y otras". El Parlamento Largo inició la era de la supremacía parlamentaria. Entonces Inglaterra vio, "prácticamente por primera vez, una asamblea legislativa de tipo moderno, un aparato que ya no era un simple enunciador de leyes, sino un *elaborador* de ellas".[26] La ley fundamental corrió la

misma suerte en Inglaterra que en el continente, pero fue reemplazada por una legislatura omnipotente, no por una monarquía absoluta.

La evolución en América tuvo notables diferencias respecto de la de Europa. Mientras los monarcas modernizadores aplastaban a los estamentos tradicionales, y los hombres afirmaban sus poderes para hacer leyes, y Richelieu construía un Estado absoluto en Francia y Hobbes lo proclamaba en Inglaterra, las antiguas pautas de la ley fundamental y la autoridad difundida adquirían nueva vida en el Nuevo Mundo. La concepción tradicional de la ley continuó en América en dos formas. Primero, la idea de que el hombre sólo podía declarar la ley, no hacerla, siguió conservando su fuerza mucho después de haber sido reemplazada por concepciones positivas de la ley en Europa. En algunos sentidos, persistió hasta el siglo XX. En segundo lugar, la vieja idea de una ley fundamental que se encontraba más allá del dominio humano obtuvo nueva autoridad cuando se la identificó con una Constitución escrita. Por supuesto, ésta puede ser considerada como un contrato cuya autoridad deriva de la actividad humana consciente, positiva. Pero también, y aun al mismo tiempo, se la puede ver como una codificación de las limitaciones ya impuestas por la costumbre y la razón sobre el gobierno. En este último sentido aceptaron los hombres la idea de la ley fundamental en la Inglaterra de los siglos XVI y XVII, y la encarnaron en sus cartas coloniales y en sus declaraciones de derechos. La combinación de ambas teorías creó una situación en la cual "la ley superior entró, como con energías renovadas, en uno de los grandes períodos de su historia".[27]

La persistencia de las doctrinas de la ley fundamental fue de la mano con el rechazo de la soberanía. Las antiguas ideas de juego recíproco entre la sociedad y el gobierno, y del equilibrio armonioso de los elementos de la Constitución, continuaron dominando el pensamiento político. En Inglaterra las ideas de los grandes escritores políticos de la época de los Tudor, Smith, Hooker, Coke, "estaban a punto de convertirse en anacronismos, inclusive en el momento en que se las elaboraba".[28] Por otra parte, en América sus doctrinas prosperaron, y Hobbes permaneció ajeno a la cuestión. Ni el derecho divino de los reyes, ni la soberanía absoluta, ni la supremacía parlamentaria, tenían un lugar en las playas occidentales del Atlántico. "Puede definirse a los norteamericanos —ha dicho Pollard— como esa parte del mundo de habla inglesa que se rebeló por instinto contra la doctrina de la soberanía del Estado y que, con no mucho éxito, se esforzó por mantener esa actitud desde la época de los Padres Peregrinos hasta la actualidad." La discusión del siglo XVIII, de los colonos con la madre patria, fue en esencia una discusión contra la soberanía legislativa del Parlamento.

> Ese rechazo de toda soberanía es el que otorga su interés permanente y profundo a la revolución norteamericana... Son ideas americanas, pero antes fueron inglesas. Formaban parte de la panoplia medieval de pensamiento con la cual —incluida la igualdad natural del hombre, la concepción de los impuestos como concesiones, las leyes de la naturaleza y de Dios— los colonos combatieron la soberanía del Parlamento. Se llevaron esas ideas consigo cuando se quitaron de los zapatos el polvo de Inglaterra; por cierto que salieron de su país para poder aferrarse a esas convicciones. Y ahora volvían, llevando consigo esos y otros manojos, para

hacernos regresar a los puntos de vista que sosteníamos desde hace tiempo, pero que perdimos durante un período.[29]

Se afirma que la medida en que la soberanía fue aceptada en América estaba arraigada en "el pueblo". Pero aparte de unos pocos momentos, tales como la elección de una asamblea constituyente o la ratificación de una Constitución, el pueblo nunca pudo ejercer su soberanía. La autoridad existía en una multiplicidad de organismos, cada uno de los cuales podía justificarla refiriéndose a su fuente en el pueblo, pero a ninguno le era posible demostrar en forma concluyente que era más popular que los otros. La soberanía popular es un concepto tan nebuloso como el de la soberanía divina. Es tan fácil identificar la voz del pueblo como la de Dios. Por consiguiente constituye una autoridad latente, pasiva y última, no positiva y activa.

La diferencia entre el desarrollo americano y el europeo también se manifiesta en las teorías y las prácticas de la representación. En Europa, la eliminación de los cuerpos representativos medievales, los estamentos, tuvo como paralelo la declinación de la legitimidad acordada a los intereses locales. En el continente el monarca absoluto representaba o encarnaba al Estado. A partir de la Revolución francesa, fue sustituido por la asamblea nacional, que representaba o encarnaba a la nación. En ambos casos el todo colectivo poseía autoridad y legitimidad; los intereses locales, los parroquiales, los de grupo, como afirmaba Rousseau, carecían de legitimidad, y por lo tanto no podían exigir representación en los organismos centrales del sistema político.

La racionalización de la autoridad en Gran Bretaña también produjo cambios de representación que ofrecen un notable contraste con la persistente adhesión americana a los viejos conceptos tradicionales. En la Inglaterra del siglo XVI el rey y el Parlamento tenían funciones representativas. El rey era "la cabeza representativa de la comunidad conjunta del reino".[30] Los miembros del Parlamento seguían teniendo sus tradicionales funciones medievales de representación de las comunidades locales y de los intereses especiales. En el Parlamento de finales de la Edad Media "el burgués es su propio abogado. Su presencia en el Parlamento le permite presentar peticiones para la confirmación de cartas, el aumento de las libertades locales y la reparación de agravios, y para emprender actividades privadas en o cerca de Londres en beneficio de sus electores".[31] De ese modo, el rey representaba a la comunidad toda, en tanto que los miembros del Parlamento representaban a sus partes componentes. El parlamentario era responsable ante sus electores. Por cierto que una ley promulgada durante el reinado de Enrique V exigía que los miembros del Parlamento viviesen en su distrito electoral. A finales del siglo XVI esa exigencia legal comenzó a ser violada en la práctica, pero la residencia local y las vinculaciones locales siguieron siendo requisitos para la mayoría de los parlamentarios. "El abrumador localismo de la representación en el Parlamento es su rasgo dominante —escribe Rowse con referencia a la Inglaterra isabelina—, y le proporciona vigor y realidad. En todas partes la mayoría de los miembros son hombres locales, ya sea pertenecientes a la burguesía campesina o a las ciudades. El número de miembros oficiales, consejeros

privados y demás es muy pequeño, y aun ellos tienen sus raíces... Un análisis de la representación muestra una muy escasa proporción de gente de afuera, y menor aún en lo que respecta a los funcionarios."[32] Los miembros no sólo residían en sus circunscripciones electorales y representaban los intereses de éstas, sino que además sus servicios eran pagados por ellas. Lo que es más, cada distrito electoral era representado normalmente por dos o tres miembros del Parlamento.

La revolución constitucional del siglo XVII asestó el golpe de muerte a ese viejo sistema de representación "tory". Fue reemplazado por lo que Beer llama el "viejo sistema whig", de acuerdo con el cual el rey perdía sus funciones representativas activas y el parlamentario se convertía en el "representante de toda la comunidad, así como de todos sus intereses componentes".[33] El Parlamento, como lo enunció Burke en la exposición clásica de la vieja whig, "es una asamblea *deliberativa* de *una* nación, con *un* interés, el del conjunto, no orientada por propósitos ni prejuicios locales, sino por el bien general, nacido de la razón general del conjunto". De ahí que el parlamentario no pudiese ser obligado por órdenes autoritarias de sus electores, sino que debía subordinar sus intereses al interés general de toda la sociedad. Con esta nueva concepción surgió una ruptura radical respecto de la antigua tradición de residencia y pagos locales. El último caso registrado de votantes que pagaban a sus representantes se produjo en 1678. Durante el siglo XVII fueron cada vez menos los miembros que ya no residían en sus distritos electorales. El reglamento fue "eludido por la aceptación, en la categoría de burgueses, de personas ajenas", y al cabo se lo derogó en 1774.[34] Al mismo tiempo declinó el número de distritos con varios miembros, y en 1885 ello culminó con su eliminación total. Todos estos hechos hicieron del Parlamento la representación colectiva de la nación, antes que una reunión de representantes de distintos electorados. De ese modo, la teoría y la práctica de la representación británica se adaptó al nuevo hecho de la supremacía parlamentaria.

Es claro que en América el viejo sistema tory cobró nueva vida. Los sistemas representativos coloniales reprodujeron las prácticas de los Tudor, y luego se los estableció en escala nacional, en la Constitución de 1787. América, como la Inglaterra de los Tudor, tenía un doble sistema de representación: el presidente, como el rey Tudor, representaba los intereses del conjunto de la comunidad; los miembros de la legislatura debían su fidelidad principal a sus votantes. Los electorados de varios miembros que tenían los ingleses en el siglo XVI fueron exportados a las legislaturas coloniales de América, adaptados al Senado de la legislatura nacional y ampliados a las de los Estados, donde siguieron existiendo en cantidad apreciable hasta el siglo XX.[35] La residencia local, que había sido una exigencia legal y un hecho político en la Inglaterra de los Tudor, se convirtió en un requisito legal y un hecho político en América. Reflejaba "el intenso localismo... que persistió en América después que fue abandonado en la madre patria". Así, en Gran Bretaña muchas empinadas figuras políticas de los siglos XIX y XX pudieron permanecer en el Parlamento porque consiguieron cambiar su electorados. "¡Qué diferencia habría representado para el rumbo de la política inglesa —hizo observar un comentarista— si

Gran Bretaña no hubiese eliminado, siglos ha, la práctica medieval que América aún conserva!" A la inversa, los norteamericanos pueden contemplar con asombro y desprecio la brecha que la modernización política creó entre el parlamentario británico y sus electores.[36]

La diferenciación de la estructura

Cuando se comparan los sucesos europeos y americanos es preciso establecer una distinción entre "funciones" y "poder". En este capítulo "poder" (en singular) significa influencia o dominio sobre las acciones de otros; "función" se refiere a tipos particulares de actividad, que pueden definirse de distintas maneras. "Poderes" (en plural) no se usará, pues para la mayoría de los autores significa "funciones". Así es posible hablar, como los Padres Fundadores, de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; como Bagehot, de funciones dignas y eficientes, y también de funciones legales y políticas, militares y civiles, nacionales y extranjeras. El ejercicio de una función implica algún poder. Pero las funciones y el poder son dimensiones diferentes. Dos tribunales pueden tener funciones judiciales similares o idénticas, y uno poseer más poder que el otro. Dos organismos pueden tener un poder semejante, y sus funciones diferir en sustancia y número. De tal suerte, las instituciones gubernamentales pueden ser iguales o desiguales en poder, y tener funciones especializadas o superpuestas.

En Europa la racionalización de la autoridad y la centralización del poder fueron acompañadas por la diferenciación funcional y el surgimiento de instituciones y cuerpos gubernamentales más especializados. Es claro que estos hechos constituyeron una respuesta a la creciente complejidad de la sociedad y a las mayores exigencias a que debía hacer frente el gobierno. Las instituciones administrativas, legales, judiciales, militares, se desarrollaron como organismos semiautónomos pero subordinados, responsables en una u otra forma ante los cuerpos políticos (monarca o Parlamento) que ejercían la soberanía. La dispersión de funciones entre instituciones más o menos especializadas estimuló a su vez las desigualdades de poder entre éstas. La función legislativa, o de elaboración de leyes, encerraba más poder que la administrativa, o de aplicación de aquéllas.

En el gobierno medieval y en el de los Tudor la diferenciación de las funciones no fue muy avanzada. Era frecuente que una sola institución ejerciera muchas funciones, y a menudo una de éstas se encontraba distribuida entre varias instituciones. Ello tendía a equilibrar el poder entre ellas. El gobierno de la Inglaterra de los Tudor fue "un gobierno de poderes [es decir, funciones] *fusionados:* el Parlamento, la Corona y otras instituciones ejecutaban muchas funciones".[37] En los siglos XVII y XVII el gobierno británico evolucionó hacia una concentración del poder y una diferenciación de las funciones. En Gran Bretaña, como expresa Pollard, "el ejecutivo, la legislatura y el poder judicial evolucionaron a partir de un origen común, y se adaptaron a finalidades específicas, porque sin esa especialización

de funciones el gobierno inglés habría seguido siendo rudimentario e ineficiente. Pero no hubo división de la soberanía ni separación de poderes".[38]

En América, en cambio, la soberanía fue dividida, el poder quedó separado y las funciones se combinaron en muchas instituciones distintas. Este resultado se logró a pesar de la teoría de la separación de poderes (es decir, de las funciones) —y no gracias a ella— que predominó en el siglo XVIII. En su forma pura, la asignación de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales a diferentes instituciones habría proporcionado a una de éstas el monopolio de la función dominante de elaboración de las leyes, y por lo tanto hubiese centralizado el poder. Eso era, en parte, lo que quería Locke, y más aún lo que deseaba Jefferson. Por supuesto, también se lo encontraba en Montesquieu, pero éste reconocía la desigualdad de poder que originaría la separación estricta de las funciones. "En cierta medida —dijo—, la magistratura es casi nada." Por consiguiente, para conseguir una verdadera división de poder Montesquieu dividió la función legislativa en tres instituciones distintas, que representaban a los tres Estados tradicionales del reino. En la práctica americana, como en la Inglaterra de Tudor, no sólo se dividió el poder mediante la división de la función legislativa, sino que además otras funciones fueron distribuidas entre varias instituciones, con lo cual se creó un sistema de "frenos y equilibrios" que igualaba el poder. "La convención constitucional de 1787 —dijo Neustadt— creó presuntamente un gobierno de 'poderes separados' [es decir, de funciones]. No fue así. Creó, más bien, un gobierno de instituciones separadas que compartían *poderes* [funciones]."[39] De ese modo América perpetuó una fusión de funciones y una división del poder, en tanto que Europa desarrollaba una diferenciación de funciones y una centralización del poder.

Es muy conocida, por supuesto, la pasión de los Padres Fundadores por la división del poder, por enfrentar ambición contra ambición, por crear una Constitución con un complicado sistema de equilibrios que superase el de cualquier otra. Pero todo tiene su precio, y como lo señalaron muchos ingleses uno de los precios aparentes de la división del poder es la ineficiencia gubernamental. "En una palabra —argumentó Bagehot—, la Constitución inglesa tiene su marco en el principio de elegir una sola autoridad soberana, y en hacer que sea buena; la norteamericana, en el principio de la existencia de muchas autoridades soberanas, esperanzada de que su multiplicidad atenúe su inferioridad."[40] Cincuenta años más tarde Polard podría hacer la afirmación similar de que la separación de poderes es "la razón de que la eficiencia americana", tan notable en las empresas privadas, haya encontrado tantos obstáculos en el gobierno y de que "la política norteamericana resulte tan poco grata para tantas mentalidades americanas". Esperaba, sin embargo, que a su debido tiempo "la nación americana confiará a un gobierno nacional los plenos poderes de la soberanía" y que "la separación de poderes quedará entonces reducida a sus verdaderas proporciones de especialización de funciones".[41] Pero las instituciones americanas, contumaces, continuaron dividiendo el poder y combinando funciones. Esta pauta puede observarse con claridad en la mezcla, en la misma institución, de funciones

legislativas y judiciales, y de funciones dignas y eficientes, y en la división de la función legislativa de varias instituciones militares.

En el gobierno medieval no existía una diferencia entre la legislación y la sentencia. En el continente, instituciones tales como la Justicia de Aragón y los *Parlements* franceses ejercían importantes funciones políticas en el siglo XVI. Es claro que en Inglaterra el Parlamento era visto ante todo como un tribunal, y no como una legislatura, y así ocurrió hasta principios del siglo XVII. Como hace observar Holdsworth, los tribunales de justicia,

> eran, antes que las funciones del gobierno llegasen a especializarse, mucho más que simples tribunales judiciales. En Inglaterra y otras partes se los consideraba poseedores de funciones que podemos denominar políticas, para distinguirlas de las puramente judiciales que hoy constituyen sus funciones exclusivas en el continente y sus actividades principales en todas partes. El que continuasen ejerciendo esas funciones más amplias, aun después que se empezaron a diferenciar los departamentos del gobierno, se debió a la persistencia de la creencia en la supremacía de la ley, que fue la característica dominante de la teoría política de la Edad Media.[42]

En Inglaterra la supremacía de la ley desapareció en las guerras civiles del siglo XVII, y con ella desapareció la mezcla de funciones judiciales y políticas. Los jueces ingleses siguieron el camino de Bacon, antes que el de Coke, y se convirtieron en "leones bajo el trono", que "no podían frenar ningún punto de soberanía ni oponerse a ellos". Para el siglo XVIII Blackstone pudo declarar rotundamente que ningún tribunal era capaz de declarar inválida una ley del Parlamento, por irrazonable que pudiese ser. Admitir semejante poder, dijo, "era colocar al poder judicial por encima del de la legislatura, cosa que subvertiría todo el gobierno".[43] El Parlamento había dejado de ser el alto tribunal para convertirse en la legislatura suprema.

En América, en cambio, siguió en pie la mezcla de funciones judiciales y políticas. El poder judicial para declarar qué es la ley se convirtió en el poder judicial-legislativo mixto, que decía a la legislatura qué no puede ser la ley. No cabe duda de que la doctrina y práctica americanas de revisión judicial eran conocidas, sólo en forma atenuada, en la Inglaterra de finales del siglo XVI y comienzos del XVII. En verdad, todo el concepto de revisión judicial implica una distinción entre las funciones legislativa y judicial, que en esa época no se reconocía en forma explícita. Ello no obstante, resulta claro que las Cortes de los Tudor y de principios de los Estuardo usaron la jurisprudencia para "controlar"* las leyes del Parlamento, por lo menos hasta el punto de redefinir con bastante amplitud las funciones del Parlamento. Estas acciones no representaron una doctrina consciente de revisión judicial, sino, más bien, "la fusión todavía indiferenciada de las funciones judicial y legislativa".[44] La fusión fue mantenida por los tribunales americanos, y a la larga quedó formulada en la doctrina y práctica de la revisión judicial. Como declaró McIlwain, las funciones legislativas de los tribunales americanos son mucho mayores que las de los ingleses, "porque la tendencia similar fue contenida en Inglaterra por el crecimiento, en el siglo XVII, de una nueva doctrina de la supremacía parlamentaria". A diferencia de los tribunales ingleses, "los americanos conservan todavía gran parte de la naturaleza

indefinida que tuvieron bajo los Tudor, a pesar de nuestra separación de departamentos. Se encuentran orientados, en una medida desconocida ahora en Inglaterra, por problemas de política y conveniencia. La Suprema Corte ha actuado una y otra vez según el principio de que puede revocar sus fallos, principio que la Cámara de los Lores ha proclamado decididamente como inadmisible".[45] Desde Tocqueville, observadores extranjeros identificaron "la inmensa influencia política" de los tribunales como una de las características más asombrosas y singulares del gobierno americano.

La mezcla de las funciones legales y políticas, también puede verse en el papel siempre destacado de los abogados en la política norteamericana. En la Inglaterra de los siglos XIV y XV los abogados desempeñaron un papel de importancia en el desarrollo de los procedimientos parlamentarios, y la alianza entre el Parlamento y la ley, en contraste con la separación entre los Estados Generales y el *Parlement* francés, ayudó a sostener la autoridad parlamentaria.[46] En la Inglaterra isabelina los abogados representaron un papel de importancia cada vez mayor en el Parlamento. En 1593, por ejemplo, el 43 por ciento de los miembros de la Cámara de los Comunes poseía una educación legal. El presidente de la Cámara y otras figuras destacadas de ella eran por lo general abogados. Luego el papel de éstos en el Parlamento británico declinó en su importancia, y llegó a su punto más bajo en el siglo XIX. En el XX sólo un 20 por ciento de los parlamentarios han sido abogados. Por otro lado, en América, en los gobiernos coloniales, en los de los Estados y en el nacional, la herencia Tudor de abogados legisladores siguió en vigencia, y a menudo los hombres de leyes constituyeron una mayoría más o menos acentuada de los miembros de los cuerpos legislativos norteamericanos.[47]

Como señaló Bagehot, todos los sistemas políticos tienen que lograr autoridad y luego usarla. En el sistema británico moderno estas funciones son ejecutadas por partes elevadas y eficientes de la Constitución. La asignación de cada función a distintas instituciones es un aspecto de la diferenciación funcional que forma parte de la modernización. Por cierto que se la puede ver con mayor claridad en el caso de las denominadas monarquías constitucionales, pero en alguna medida se la observa en casi todos los gobiernos modernos.[48] Sin embargo, el sistema político norteamericano, como los antiguos sistemas europeos, no asigna funciones elevadas y eficientes a distintas instituciones. Las grandes instituciones del gobierno norteamericano —el presidente, la Suprema Corte, la Cámara de Representantes, el Senado y sus contrapartidas en los Estados— combinan, en distintos grados, ambos tipos de funciones. No cabe duda de que tal combinación resulta más notable en la presidencia. Casi todos los demás sistemas políticos modernos, desde las llamadas monarquías constitucionales de Gran Bretaña y Escandinavia hasta las repúblicas parlamentarias de Italia, Alemania y Francia antes de De Gaulle, y hasta las dictaduras comunistas de la Unión Soviética y Europa oriental, separan al jefe del Estado del jefe del gobierno. En el sistema soviético se lleva aún más lejos la diferenciación, y se distingue al jefe del Estado del jefe del gobierno y el del partido. Pero en Estados Unidos el presidente reúne estas funciones, y la combinación constituye una fuente importante de su poder,

aunque también una gran limitación de éste, pues las exigencias de uno de los roles chocan a menudo con las imposiciones de otro. Esta combinación de roles perpetúa una antigua práctica. Pues la presidencia fue creada, como declaró Jefferson en 1787, como una "monarquía electiva"; el cargo estaba destinado a encarnar buena parte del poder del rey británico, y la política que lo rodea es política de Corte.[49]

Por cierto que la presidencia es el único aspecto superviviente, en el mundo contemporáneo, de la monarquía constitucional que otrora predominó en toda la Europa medieval. En el siglo XVI un monarca constitucional era el que reinaba y gobernaba, pero lo hacía bajo la ley (*non sub homine sed sub Deo et lege*), con el debido respeto por los derechos y libertades de sus súbditos; a ese tipo de monarca se refería Fortescue cuando distinguía el *dominium politicum et regale* del *dominium regale.* En el siglo XVII ese monarca constitucional de estilo antiguo fue reemplazado por el monarca absoluto de nuevo estilo, que se colocaba por encima de la ley. Más tarde los siglos XVIII y XIX presenciaron el surgimiento de una nueva y presunta "monarquía constitucional", en la cual un monarca "exaltado" reinaba pero no gobernaba. Como el monarca absoluto, es una invención moderna, creada en respuesta a la necesidad de concentrar el poder supremo en un solo organismo. Por otra parte, la presidencia norteamericana continúa al tipo antiguo, primitivo, de monarquía institucional. Tanto en funciones como en poder, los presidentes norteamericanos son reyes Tudor. En su rol institucional, lo mismo que en su personalidad y talento, Lyndon Johnson se parece a Isabel I mucho más de lo que se le parecía Isabel II. Gran Bretaña conservó la forma de la antigua monarquía, pero Norteamérica conservó su esencia. Norteamérica todavía tiene un rey; Gran Bretaña, sólo una Corona.

En la mayoría de los Estados modernos, la función legislativa se encuentra, en teoría, en manos de una gran asamblea representativa, Parlamento o Soviet Supremo. Pero en la práctica la ejecuta un grupo relativamente pequeño de hombres —un gabinete o presidium—, que ejerce su poder en todos los terrenos de la actividad gubernamental. En América, en cambio, la función legislativa sigue dividida entre tres instituciones distintas y sus subdivisiones, así como a finales de la Europa medieval estuvo alguna vez dividida entre los distintos estamentos y otros cuerpos constituidos. En el plano nacional, este ordenamiento deriva, no de las ideas de algún teórico europeo, sino más bien de la "historia institucional de las colonias entre 1606 y 1776".[50] Las relaciones entre burgueses, consejos y gobernadores de las colonias reflejaron a su vez las existentes entre la Corona, los Lores y los Comunes a finales del siglo XVI.

En la política moderna, la división de poder entre los dos cuerpos de una asamblea legislativa varía por lo general en proporción inversa al poder efectivo de la asamblea en su conjunto. El Soviet Supremo tiene poco poder, pero es realmente bicameral; el Parlamento británico tiene más poder, pero en la práctica es unicameral, Norteamérica es única porque conserva un bicameralismo funcional, heredado en forma directa del siglo XVI. Sólo en la época de los Tudor se distinguieron formal y efectivamente las dos cámaras del Parlamento, sobre una base institucional. "El siglo se inició con un Parlamento que era una

institución unitaria, sólo bicameral en perspectiva." Cuando terminó, el "crecimiento de la Cámara de los Comunes en poder, posición y prestigio" había hecho de aquél "una fuerza política con la cual debían contar la Corona y el gobierno".[51] El siglo XVI representó el apogeo del bicameralismo en la historia parlamentaria inglesa. Era frecuente que cada una de las cámaras anulara proyectos de ley aprobados en la otra, y para solucionar sus diferencias recurrían a menudo a comisiones de conferencia. Usada al principio como "un procedimiento ocasional", en 1571 la comisión de conferencia se convirtió en "un hábito normal". En los Parlamentos isabelinos una u otra de las cámaras solicitaban conferencias en relación con la mayoría de los proyectos de ley; las delegaciones a las conferencias recibían muchas veces instrucciones de no ceder en lo referente a determinados puntos, y cuando existían importantes diferencias entre las versiones aprobadas por las dos cámaras, la comisión de conferencia llegaba a modificar a fondo todo el proyecto, en oportunidades por pedido y con el asesoramiento de la reina y sus consejeros. Aunque todo esto parece muy contemporáneo, es en realidad muy Tudor, y el procedimiento de las comisiones de conferencia se trasladó a las legislaturas coloniales y luego fue ampliado en escala nacional. Pero en Gran Bretaña la práctica murió con el crecimiento de la responsabilidad de los gabinetes ante los Comunes. La última utilización real de las "conferencias libres", donde se permitía la discusión y por lo tanto la política, se produjo por el 1740.[52]

La participación de dos asambleas y del jefe del ejecutivo en el proceso legislativo hizo que continuaran en América muchos otros métodos legislativos familiares del gobierno de los Tudor. Una asamblea que legisla tiene que delegar parte de su labor en cuerpos o comisiones subordinados. Las comisiones hicieron su aparición en el Parlamento Tudor en las décadas de 1560 y 1570. La práctica de remitir los proyectos de ley a las comisiones pronto se volvió casi universal, y a medida que éstas asumían cada vez más funciones de la Cámara, se hacían más grandes y permanentes. También fueron dominadas a menudo por aquellos que tenían intereses especiales en la legislación que estudiaban. Los proyectos de ley referentes a problemas locales y regionales pasaban a comisiones compuestas por miembros de dichas regiones y localidades.[53] A la vuelta del siglo las más grandes se habían convertido en comisiones permanentes, que estudiaban todos los asuntos pertenecientes a una esfera general de proyectos. El papel activo de la Cámara de los Comunes en el proceso legislativo la obligó a recurrir a ese procedimiento. A su vez, éste fue exportado a las colonias a principios del siglo XVII —en especial a la Cámara de Burgueses de Virginia—, donde también satisfizo una necesidad real, y 150 años después reapareció en las primeras sesiones del Congreso nacional. Pero al mismo tiempo, en Inglaterra el ascenso del gabinete socavó el sistema de comisiones que había existido antes en el Parlamento; las antiguas comisiones permanentes de la Cámara de los Comunes se convirtieron en formalidades huecas, indiferenciables de las comisiones de la Cámara Conjunta, mucho antes de que se las eliminara oficialmente en 1832.

La división de la función legislativa impuso obligaciones parecidas al presidente de la Cámara de los Comunes de los Tudor, y de las posteriores legislaturas americanas. El presidente de la Cámara de los Tudor era un líder político, y exhibía una doble fidelidad a la Corona y a la Cámara. Su éxito dependía en gran medida de lo bien que pudiese equilibrar e integrar esas responsabilidades, a menudo en pugna entre sí. Era "el administrador de los negocios del rey" en la Cámara, pero también el vocero de ésta ante la Corona y el defensor de sus derechos y privilegios. Podía ejercer gran influencia en la Cámara gracias a su dominio, sometido al veto de ésta, en relación con el orden en que se presentaban al debate los proyectos de ley, y mediante su influencia sobre "la oportunidad y formulación de las interpelaciones". Pero la lucha entre la Corona y el Parlamento, en el siglo XVII, hizo imposible que el presidente mantuviera su lealtad a ambas. Su principal obligación era entonces para con la Cámara, y a su debido tiempo la imparcialidad de Onslow en el siglo XVIII (1727-61) se convirtió en la norma de los presidentes de los siglos XIX y XX. Así, en Gran Bretaña, un cargo que otrora había tenido peso político, que había sido eficiente a la vez que elevado, modificó en forma radical su carácter y adquirió el de un funcionario despolitizado e imparcial. En América, en cambio, el carácter político de los presidentes de cámaras de los Tudor se perpetuó en las asambleas coloniales, y a la larga en la Cámara de Representantes nacional.[54]

La división de la función legislativa entre dos asambleas y el jefe del ejecutivo proporciona un notable carácter de período Tudor al proceso americano contemporáneo de elaboración de leyes. En la Inglaterra isabelina, como hace observar Rowse, "las relaciones entre la Corona y el Parlamento se parecían más a las existentes entre el presidente y el Congreso que las que subsisten hoy en Inglaterra".[55] Los monarcas Tudor tenían que acosar, halagar, adular y convencer a los comunes para que les dieran la legislación que necesitaban. En ocasiones tenían que vérselas con Parlamentos indóciles que aprobaban medidas que el monarca no deseaba o debatían problemas que éste quería acallar. Es claro que, en general, el "programa legislativo" del rey, compuesto ante todo por pedidos de fondos, era aprobado. Pero otras veces los Comunes se rebelaban y el monarca tenía que retirar o reformular sus pedidos. Burghley, quien estuvo encargado de las relaciones parlamentarias en nombre de Isabel, "mantuvo una atenta vigilancia sobre los procedimientos y recibía de los escribientes, durante la sesión, listas que mostraban las fases por que atravesaban los proyectos de ley en las dos cámaras".[56] Isabel intentó en forma permanente conquistar el apoyo de los Comunes para sus proposiciones, para lo cual enviaba mensajes y "rumores" a las cámaras, exhortaba al presidente y le daba instrucciones en cuanto a la manera de manejar los asuntos del cuerpo, "recibía o convocaba a delegaciones de las cámaras en Whitehall, y allí las atendía en persona", y "bajaba majestuosamente al Parlamento en su coche o carruaje abierto, y les hablaba" personalmente o por medio del Lord Guardasellos.[57]

Aunque el soberano "no carecía de medios para detener proyectos de ley molestos durante su paso por las dos cámaras", casi todas las sesiones del Parlamento aprobaban

algunos que la Corona no quería, y entonces se ponía en práctica el veto regio. Si bien se lo usó con más frecuencia contra los proyectos de ley privados que contra los públicos, la Corona también podía detener importantes medidas públicas. Durante su reinado, parece que Isabel I aprobó 429 proyectos y vetó más o menos 71. Pero el veto no era un arma que la Corona pudiera emplear sin pesar costos y beneficios: "La política —el arte de lo posible— no estuvo divorciada por completo ni siquiera de la monarquía Tudor. Un empleo demasiado drástico o poco meditado del veto real habría creado problemas".[58] La táctica de un Enrique VIII o una Isabel I en relación con sus Parlamentos se diferenció, pues, muy poco de las empleadas por un Kennedy o un Johnson en relación con sus Congresos. Una distribución parecida del poder imponía pautas semejantes de conducta ejecutiva-legislativa.

Es posible que los monarcas Tudor hayan gozado de alguna ventaja en comparación con los presidentes americanos, en el sentido de que algunos de sus consejeros privados —aunque no todos— tenían su banca en el Parlamento. Esos consejeros eran los principales administradores de los asuntos de la Corona en él, y cumplían funciones de líderes de la mayoría en el Congreso. En ocasiones, como éstos, se sentían obligados a poner su lealtad a la Cámara por delante de su fidelidad a la Corona. Pero la práctica de la asistencia de los consejeros privados al Parlamento nunca fue aceptada del todo como deseable, y en el siglo XVII se hicieron permanentes esfuerzos para impedir que los "acomodados" tuviesen su asiento en el Parlamento. Tales esfuerzos culminaron en la ley de Radicación de 1701, cuyas cláusulas pertinentes fueron incorporadas luego a la Constitución norteamericana, aunque en seguida dejaron de tener vigencia en Inglaterra. Así, pues, la práctica americana desarrolló un aspecto de los primeros pensamientos y conductas ingleses, en tanto que la británica posterior desarrollaba otro.[59] Sin embargo, las relaciones entre el jefe del ejecutivo y la legislatura hicieron que el gabinete americano y los funcionarios ejecutivos se asemejaran a los gabinetes y consejos ingleses y británicos de los siglos XVI, XVII y XVIII. El hecho de que en Estados Unidos el ejecutivo siga siendo denominado "administración", como lo era en la Gran Bretaña del siglo XVIII, en tanto que en ésta se lo denomina "el gobierno", refleja esa semejanza, y el drástico cambio que se produjo en el papel del gabinete británico.

La diferenciación de las estructuras administrativas especializadas también se produjo en Europa con mayor rapidez que en América. El contraste puede verse en forma destacada en el caso de las instituciones militares. Un establecimiento militar moderno abarca un ejército permanente reclutado en forma voluntaria o por conscripción, y dirigido por un cuerpo de oficiales profesionales. En Europa este último surgió durante la primera mitad del siglo XIX. Para 1870 los grandes Estados continentales habían desarrollado la mayor parte de las principales instituciones de la oficialidad profesional. Pero Inglaterra se mantuvo retrasada, en ese sentido, respecto del continente, y Estados Unidos quedó a la zaga de Gran Bretaña. Sólo a la vuelta del siglo llegó Estados Unidos a tener muchas de las instituciones de oficialidad profesional que los Estados europeos habían adquirido varias

décadas antes. La división del poder entre las instituciones gubernamentales perpetuó la mezcla de los asuntos políticos y militares, y complicó en gran medida el nacimiento de un moderno sistema de control civil objetivo. En la mayoría de los terrenos de la vida civil los norteamericanos se mostraron dispuestos a aceptar la diferenciación funcional y la competencia especializada como aspectos intrínsecos e inclusive deseables de la modernización. Aun después de la Segunda Guerra Mundial muchos norteamericanos seguían adhiriendo a un enfoque "fusionista" de las relaciones cívico-militares, y creían que la jefatura y las instituciones militares debían reflejar las actitudes y características de la sociedad civil.[60]

La hostilidad norteamericana en cuanto a aceptar un ejército permanente contrasta asimismo con la modernización mucho más rápida de Europa. En el siglo XVI las fuerzas militares europeas estaban compuestas por levas feudales, mercenarios y milicias locales. En Inglaterra la milicia era una institución antigua, y los Tudor la organizaron formalmente, por distritos y al mando de los gobernadores, para reemplazar los séquitos personales de los señores feudales. Ello representó un paso hacia "la tranquilidad interna y la incompetencia militar", y en 1600 "Ni un solo país de Occidente tenía un ejército permanente; el único de Europa era el de los turcos".[61] Pero a finales del siglo todas las grandes potencias europeas contaban con ellos. La disciplina mejoró en gran medida, se impusieron los uniformes, se formalizaron los reglamentos, se normalizaron las armas y las fuerzas militares quedaron sometidas a un efectivo control del Estado. El ejército permanente francés data de Richelieu; el prusiano, de las acciones del Gran Elector en 1655; el inglés, de la Restauración de 1660. La milicia de distrito continuó existiendo en Inglaterra después de 1660, pero su importancia declinó en forma continuada.

Por otra parte, en América la milicia se convirtió en la fuerza militar más destacada, en momentos en que entraba en decadencia en Europa. Era el sistema militar natural para sociedades con necesidades defensivas antes que ofensivas, intermitentes y no constantes. Los colonos del siglo XVII continuaron, adaptaron y mejoraron el sistema de las milicias que habían existido en la Inglaterra de los Tudor. En el siglo siguiente las identificaron con el gobierno popular, y los ejércitos estables se convirtieron en el símbolo de la monarquía tiránica. "En el aspecto militar —dice Vagts—, la guerra de la Revolución norteamericana fue en parte una rebelión contra el ejército británico permanente."[62] Pero en términos de instituciones militares fue una insurrección reaccionaria. Los ejércitos de Jorge III representaban la modernidad, las milicias coloniales encarnaban el tradicionalismo. Sin embargo, el compromiso americano con ese tradicionalismo militar se hizo más completo como consecuencia de la guerra de Independencia. La hostilidad contra los ejércitos estables y la utilización de las milicias como primera línea de defensa de un pueblo libre se convirtieron en el dogma y la doctrina populares, por más que la práctica se apartara de ellos. Por fortuna, en el siglo XIX hubo pocas amenazas contra la seguridad, y el pueblo norteamericano recorrió el siglo con alegre confianza en una fuerza ineficaz que lo defendía de un peligro inexistente. Pero el legado de la milicia siguió siendo un elemento

permanente en los asuntos militares norteamericanos hasta el siglo XX, mucho más tumultuoso. Se manifestó de modo concreto en la influencia política y la fuerza militar de la Guardia Nacional. Aun después de la Segunda Guerra Mundial la idea de que una fuerza militar experta es mejor que un cuerpo de ciudadanos-soldados, tenía que llegar a ganar su aceptación total del lado occidental del Atlántico.

Las instituciones Tudor y la participación de las masas

Entre los pueblos de civilización occidental, los norteamericanos fueron de los primeros en conseguir amplia participación política, y los últimos en modernizar sus estructuras políticas tradicionales. Las instituciones Tudor y la participación popular se unieron, en América, en un sistema político que sigue siendo tan difícil de entender como imposible de imitar. En Europa, en cambio, la racionalización de la autoridad y la diferenciación de la estructura tuvieron una evidente precedencia respecto de la expansión de la participación política. ¿Cómo explicar estas diferencias en materia de modernización política?

En gran medida tienen relación directa con el predominio de las guerras exteriores y de los conflictos sociales en Europa, en contraste con América. En el continente, el final del siglo XVI y todo el XVII fueron períodos de intensas luchas y conflictos. Sólo durante tres años de este último siglo hubo una paz absoluta en el continente europeo. Varios de los Estados más grandes tuvieron más guerras que paz durante ese siglo. Las contiendas eran por lo común asuntos complejos, y abarcaban a muchos Estados, unidos por alianzas políticas y dinásticas. En el siglo XVII el conflicto bélico llegó a una intensidad que nunca había tenido hasta entonces, y que sólo fue superada en el XX.[63] Promovió de manera directa la modernización política. La competencia obligó a los monarcas a acrecentar sus fuerzas militares. La creación de éstas impuso la unidad nacional, la eliminación de los disidentes regionales y religiosos, la expansión de los ejércitos y las burocracias, y un gran aumento de las rentas del Estado. "El hecho más destacado" de la historia de los conflictos del siglo XVII, hace observar Clark,

> es el gran crecimiento del volumen de los ejércitos, en la escala de la guerra... Así como el Estado moderno fue necesario para crear el ejército permanente, así éste creó aquél, pues la influencia de ambas causas fue recíproca... La expansión del aparato administrativo y de las artes de gobierno fue dirigida y condicionada por el deseo de convertir los recursos naturales y humanos del país en poderío militar. El desarrollo general de las instituciones europeas fue regido por el hecho de que el continente se volvía cada vez más militar, o digamos, mejor, más militarista.[64]

La guerra fue el gran estímulo para la construcción del Estado.

En los últimos años se ha escrito mucho sobre la "modernización defensiva" de los grupos gobernantes de las sociedades no occidentales, como Egipto bajo Mohammad Alí, el Imperio otomano de los siglos XVIII y XIX, y el Japón de los Meiji. En todos estos casos se realizaron desde el comienzo intensos esfuerzos de modernización en el terreno militar, y

los intentos de adopción de armas, tácticas y organización europeas condujeron a la modernización de otras instituciones de la sociedad. Lo que rige para esas sociedades rige también para la Europa del siglo XVII. La necesidad de seguridad y el deseo de expansión impulsaron a los monarcas a desarrollar sus establecimientos militares, y el logro de esta meta exigió que centralizaran y modernizaran su aparato político.

En gran medida debido a su posición insular, Gran Bretaña constituyó una excepción parcial de ese esquema de guerra e inseguridad. Aun así, uno de los principales impulsos para la centralización de la autoridad en el gobierno inglés provino de los esfuerzos de los Estuardo por recaudar más impuestos para construir y tripular más barcos, con el fin de competir con los franceses y otras potencias continentales. Si no hubiese sido por el Canal de la Mancha, quizá la centralización de los Estuardo habría tenido éxito. Pero en América, en el siglo XVII, sólo los indios constituían un peligro permanente. La naturaleza de esa amenaza, más la dispersión de los poblados, exigieron que la principal fuerza de defensa la constituyesen los propios colonos, organizados en unidades de milicianos. Había pocos incentivos para desarrollar fuerzas militares y un Estado como los europeos.

La armonía civil constituyó asimismo una importante contribución al mantenimiento de las instituciones políticas de los Tudor en América. Dichas instituciones reflejaban la relativa unidad y armonía de la sociedad inglesa durante el siglo XVI. La sociedad inglesa, que había sido desgarrada por la guerra de las Rosas en el siglo XV, dio la bienvenida a la oportunidad de paz civil que ofrecían los Tudor. Durante el siglo XVI hubo muy pocos conflictos sociales. La aristocracia había quedado casi eliminada durante las guerras civiles del siglo anterior. Quizás Inglaterra no fuese una sociedad de clase media, pero la diferencia entre las clases sociales era menor que antes, y mucho menores de lo que lo serían después. La nota fundamental de los años de los Tudor fue la movilidad social, antes que la lucha de clases. "La Inglaterra de los Tudor fue un 'Estado orgánico' en una medida desconocida antes de éstos, y olvidada casi inmediatamente después."[65] La armonía y la unidad hicieron innecesario fijar la soberanía en una institución determinada; podía continuar dispersa, siempre que el conflicto social siguiese siendo mínimo.

Por supuesto, el único conflicto de importancia que quebrantó el consenso de que gozaban los Tudor fue la religión. Cosa importante, en la historia inglesa del siglo XVI la ley de Supremacía significa la supremacía del Estado sobre la Iglesia, no la de una institución gubernamental sobre otra o la de una clase sobre otra. Pero luego del breve interludio de las luchas de María, la astucia política y el atractivo popular de Isabel restablecieron entre los grupos religiosos la paz, que virtualmente fue única en la Europa de esa época. El equilibrio entre la Corona y el Parlamento, y la combinación de una monarquía activa y la jurisprudencia establecida, dependían de esa armonía social. Entretanto, en el continente las luchas civiles habían alcanzado ya una nueva intensidad antes de finales del siglo XVI. Francia sola había conocido ocho guerras civiles en los 36 años que median entre 1562 y 1598, período que abarca más o menos el reinado pacífico de Isabel en Inglaterra. Los 50 años que siguieron presenciaron las luchas de Richelieu contra los hugonotes y las guerras

de la Fronda. España fue atormentada por luchas civiles, en especial entre 1640 y 1652, cuando Felipe II y Olivares trataron de someter a Cataluña. En Alemania príncipes y Parlamentos reñían entre sí. Allí donde —como ocurrió a menudo— los estamentos y los príncipes abrazaban distintas religiones, las controversias religiosas quebrantaban inevitablemente el equilibrio de poderes medieval entre príncipes y Parlamentos.[66]

La armonía inglesa terminó con el siglo XVI. Ya sea que la burguesía ascendiera o cayese, o hiciera ambas cosas a la vez en la Inglaterra del siglo XVII, en la sociedad actuaban fuerzas que perturbaban la paz social de los Tudor. Los esfuerzos por restablecer algo parecido al equilibrio logrado por éstos quedaron anulados ante la intensidad de los conflictos sociales y religiosos. El breve período de poder de la Corona que va de 1630 a 1640, por ejemplo, dejó paso "a una breve restauración de algo semejante al equilibrio de poderes de los Tudor durante el primer año del Parlamento Largo (1641). Es probable que dicho equilibrio hubiera podido mantenerse mucho tiempo, a no ser por la acentuación de agudas diferencias religiosas entre la Corona y el militante partido puritano de los Comunes".[67] En Inglaterra, lo mismo que en Francia, la guerra civil condujo a la exigencia de un fuerte poder centralizado para restablecer el orden público. La quiebra de la unidad social engendró irresistibles fuerzas que pugnaban por restablecer esa unidad por medio del gobierno.

Tanto los emigrantes puritanos como los realistas que llegaron a América escapaban de las guerras civiles inglesas. A su vez, el proceso de fragmentación estimuló la homogeneidad, y ésta "una especie de inmovilidad".[68] En América el ambiente reforzó la herencia, así como los riesgos comunes de la frontera, junto con la abundancia de tierras, ayudaron a perpetuar las características igualitarias de la sociedad Tudor y la complejidad de las instituciones políticas de ésta. Y por paradoja, como señaló Hartz, los redactores de la Constitución de 1787 reprodujeron esas instituciones en el nivel federal, en la certeza de que las divisiones y los conflictos sociales existentes en la sociedad norteamericana exigían un complejo sistema de frenos y equilibrios. Pero su Constitución tuvo éxito sólo porque su visión de la sociedad norteamericana era errónea. Por otra parte, sólo la falta de importantes divisiones sociales permitió que los problemas políticos se convirtiesen continuamente en problemas legales, por medio de la singular institución de la revisión judicial.[69] Las sociedades divididas no pueden existir sin un poder centralizado, las consensuales no pueden existir con él.

En la Europa continental, como en la mayoría de los países contemporáneos en modernización, la autoridad racionalizada y el poder centralizado eran necesarios, no sólo para la unidad, sino también para el progreso. La oposición a la modernización provenía de los intereses tradicionales: religiosos, aristocráticos, regionales y locales. El poder centralizado hacía falta para aplastar el antiguo orden, quebrar los privilegios y las trabas del feudalismo, y despejar el camino para el ascenso de nuevos grupos sociales y para el desarrollo de nuevas actividades económicas. Entre los monarcas absolutos y las clases medias en ascenso existían ciertas coincidencias de intereses. De ahí que los liberales

europeos viesen a menudo con buenos ojos la concentración de la autoridad en el monarca absoluto, así como los modernizadores de hoy son con frecuencia partidarios de la concentración de la autoridad en un solo partido "de masas".

En América, por otra parte, la falta de instituciones sociales feudales hizo innecesaria la centralización del poder. Como no había una aristocracia que expulsar, no hacía falta crear un poder gubernamental capaz de desalojarla.[70] No existía ese gran impulso europeo para la modernización política. La sociedad podía desarrollarse y cambiar sin tener que superar la oposición de clases sociales con intereses creados en el statu quo económico y social. La combinación de una herencia social igualitaria con la abundancia de tierras y otros recursos permitió que el desarrollo social y económico se produjese de manera más o menos espontánea. El gobierno ayudó a menudo a promover el desarrollo económico, pero (aparte de la abolición de la esclavitud) sólo representó un papel de escasa importancia en lo que respecta a modificar las costumbres y estructura social. En las sociedades modernizadoras la centralización del poder varía en proporción directa con la resistencia al cambio social. En Estados Unidos, donde la resistencia era mínima, también lo fue la centralización.

Las diferencias de consenso social entre Europa y América también explican las distintas maneras en que se extendió la participación política. En Europa esta expansión ostentó la señal de discontinuidades en dos planos. En el institucional, la democratización significó el paso del poder, del gobernante monárquico a la asamblea popular. Ese cambio comenzó en Inglaterra en el siglo XVII, en Francia en el XVIII y en Alemania en el XIX. Donde las asambleas medievales superaron la era del absolutismo, se convirtieron por lo general en el vehículo mediante el cual la soberanía popular se afirmó contra la supremacía real. Los poderes y prerrogativas monárquicos fueron limitados poco a poco o eliminados; el Parlamento surgió como la institución dominante, y a su debido tiempo la ampliación del sufragio lo hizo representativo de la nación.

En países donde las asambleas o los estamentos no sobrevivieron al absolutismo resultó más difícil el paso al gobierno de participación. En dichos sistemas la racionalización de la autoridad y la diferenciación de las estructuras fueron llevadas a menudo tan lejos, que eliminaron las oportunidades de participación popular por medio de las instituciones tradicionales. Por consiguiente, era frecuente que la monarquía fuese derribada por acciones revolucionarias, y que se instalara en su lugar una asamblea elegida por el pueblo: Rousseau fue el heredero natural de Richelieu. Países como Francia y Prusia, que tomaron la delantera en lo referente a modernizar sus instituciones políticas en el siglo XVII, experimentaron, pues, las máximas dificultades para mantener una democracia estable en el siglo XX. Países donde las tendencias del siglo XVII a la monarquía absoluta fueron anuladas (Inglaterra), quedaron detenidas (Suecia) o no existían (América), tendieron luego a desarrollar instituciones democráticas más viables. La persistente vitalidad de los estamentos medievales y de las asambleas pluralistas se vincula con las posteriores tendencias democráticas. "No es accidental, por supuesto —declara Carsten—, que el

movimiento liberal del siglo XIX tuviese más fuerza en las zonas de Alemania donde los Estados sobrevivieron al período de gobierno absoluto."[71] Del mismo modo, en la España del siglo XVII Cataluña fue el punto principal de oposición feudal a los esfuerzos centralizadores y racionalizadores de Olivares, pero en el siglo XX fue el centro principal del liberalismo y constitucionalismo españoles. También en la Europa del siglo XVIII los esfuerzos conservadores, e inclusive reaccionarios, de los "cuerpos constituidos" para mantener y restablecer sus privilegios sentaron las bases para la posterior participación y resistencia populares contra el despotismo.[72]

En el plano electoral, la ampliación de la participación en Europa significó la gradual extensión del voto para la asamblea, de la aristocracia a la alta y baja burguesía, los campesinos y los obreros urbanos. Este proceso se advierte con claridad en las leyes inglesas de reforma de 1832, 1867, 1884 y 1918. Cuando no existía una asamblea, la creación de una iba acompañada en ocasiones por la introducción del sufragio masculino universal, que a su vez estimulaba de modo directo la inestabilidad política. En ambos casos el control de la asamblea determinaba el del gobierno, y por lo tanto las luchas acerca de quién debía votar por la asamblea eran a menudo intensas y a veces violentas. En América, en cambio, no existían diferencias de clase como en Europa, y por consiguiente la base social para los conflictos por la ampliación del sufragio era menor que en el continente europeo. Además, la prolongación de las instituciones pluralistas del constitucionalismo medieval redujeron la aparente importancia de la extensión del sufragio. En un sistema de frenos y contrapesos, donde muchas instituciones competían por el poder, parecía natural que por lo menos una de éstas (por lo general la Cámara baja de la asamblea) fuese elegida por voto universal. Pero una vez admitido esto, la competencia entre las fuerzas sociales, y entre las instituciones gubernamentales, produjo la gradual democratización de las demás instituciones.

Así, pues, en América la unidad de la sociedad y la división del gobierno hizo que éste fuese el principal foco de democratización. El equivalente americano de la ley de Reforma de 1832 fue el cambio introducido en la naturaleza del Colegio Electoral, provocado por el ascenso de los partidos políticos y la transformación concomitante de la presidencia, de cargo de elección indirecta, semioligárquico, a puesto de elección popular. Entre los demás pasos dados para la expansión de la participación popular en Estados Unidos se cuenta la extensión del principio electoral a todos los gobiernos de los Estados, a ambas cámaras de las legislaturas, a muchos organismos y juntas administrativos y al Senado federal. En Europa la ampliación de la participación significó la del voto para una institución a todas las clases de la sociedad, en tanto que en América equivalió a la extensión del voto de una clase para todas (o casi todas) las instituciones del gobierno.

¿Por qué la temprana y rápida expansión de la participación política no engendró violencia e inestabilidad en Estados Unidos? La respuesta, al menos en parte, consiste en la relativa complejidad, adaptabilidad, autonomía y coherencia de las instituciones políticas tradicionales que existían en América en los siglos XVII y XVIII. En el plano local de los

Estados y a veces en el nacional, tales instituciones eran en particular lo bastante variadas para ofrecer muchos caminos para la participación política. La multiplicidad de instituciones proporcionaba múltiples medios de acceso al poder político. Los grupos incapaces de dominar el gobierno nacional podían llegar a dominar los cuerpos gubernamentales de los Estados o locales. Los que no podían elegir jefes del poder ejecutivo tenían posibilidades de controlar legislaturas o por lo menos comisiones legislativas. Los que adolecían de una permanente debilidad numérica encontraban respaldo en organismos judiciales ansiosos por afirmar su poder y agrupar un electorado. Con pocas excepciones, la mayor parte de los grupos sociales y económicos importantes de la sociedad americana de los siglos XVIII y XIX encontraron alguna forma de participar en el gobierno y de complementar su influencia con la autoridad gubernamental.

La extensión de la participación en Europa se vinculó a la centralización del poder: "El movimiento democrático tenía que ser unitario y centralizador, porque debía destruir antes de poder construir".[73] En América, en cambio, aquella extensión se relacionó con la dispersión del poder y el mantenimiento de las unidades gubernamentales establecidas. Sólo un autócrata modernizador como Hamilton podía impulsar en América el tipo de centralización del cual eran partidarios los demócratas europeos. Pero la democratización de muchas instituciones del gobierno equilibró su poder y por lo tanto moderó sus propios efectos. Al mismo tiempo legitimó y reforzó la herencia pluralista del pasado. Como lo reconoció Madison, la rama más popular del gobierno sería también la más poderosa. Una y otra vez el establecimiento de vínculos entre instituciones gubernamentales y fuerzas sociales en ascenso revigorizó los organismos políticos, que sin esa relación habrían perdido sus poderes como los monarcas y las segundas cámaras de Europa. De esa manera, el pluralismo institucional conservado del pasado estimuló primero la ampliación de la participación política y luego fue fortalecido por ella.

En Europa la oposición a la modernización de la sociedad impuso la del sistema político. En América la facilidad de dicha modernización impidió la de las instituciones políticas. Estados Unidos, entonces, une a la sociedad más moderna del mundo uno de los más antiguos sistemas políticos. La experiencia política americana se distingue por frecuentes actos de creación, pero pocas o ninguna innovaciones. Desde la Revolución se redactaron Constituciones para 38 sistemas políticos nuevos, pero con la repetición, una y otra vez, de la misma pauta de gobierno. Las nuevas Constituciones de Alaska y Hawaii, de la década del 50, se distinguían sólo en algunos detalles de la de Massachusetts, cuyo borrador redactó John Adams en 1780. ¿En qué otro momento de la historia se derrochó casi tan totalmente una serie única de oportunidades de experimentación e innovación?

Esta cualidad estática del sistema político contrasta con la vigencia del cambio en todos los otros terrenos de la sociedad americana. Robin Williams declara que un rasgo distintivo de la cultura americana es su orientación positiva hacia el cambio. De manera similar, dos observadores destacaron: "En Estados Unidos se valora el cambio en sí mismo. Lo nuevo es bueno, lo viejo es insatisfactorio. Los americanos conquistan prestigio cuando se cuentan

entre los primeros en poseer el automóvil del año que viene; en Inglaterra se dedican muchos esfuerzos a mantener en funcionamiento coches de hace 25 años".[74] En tres siglos, unos pocos poblados rurales, lastimosamente pequeños y pobres, extendidos a lo largo del litoral atlántico y poblados en gran parte por exiliados religiosos, se convirtieron en una gigantesca república urbanizada y continental, la principal potencia económica y militar del mundo. América ha dado al mundo sus organizaciones económicas más modernas y eficientes. Fue la precursora en lo referente a la extensión de los beneficios sociales para las masas: producción en masa, educación en masa, cultura de masas. En el plano económico y social, todo ha sido movimiento y cambio. Pero en la estructura del gobierno la única innovación institucional de importancia ha sido el federalismo, que en sí mismo, por supuesto, sólo resultó posible gracias a la tradicional hostilidad contra la centralización de la autoridad. De tal modo, los cambios sociales y económicos fundamentales se combinaron con la estabilidad y la continuidad políticas. En una sociedad enamorada de lo que se muestra flamante, el sistema político sigue siendo extrañamente viejo.

Las más destacadas contribuciones americanas a la política son las relacionadas con la organización de la participación popular.[75] La mayor institución política inventada en América es, por supuesto, el partido político. Los americanos crearon la junta partidaria antes de la revolución y las comisiones de correspondencia durante la crisis revolucionaria. Sobre la base de estos comienzos, a finales del siglo XVIII organizaron los primeros partidos políticos. A su vez, éstos reflejan en forma directa la naturaleza de la modernización política lograda en América. Fueron creados en Estados Unidos antes que aparecieran en otras partes, como respuesta a la temprana expansión de la participación política en ese país. Políticos ambiciosos tuvieron que movilizar y organizar al electorado para triunfar en la competición por el poder. En la ciudad de Nueva York, por ejemplo, en 1800, los dirigentes republicanos jeffersonianos decidieron que para ganar las elecciones debían vencer en el Estado de Nueva York, para lo cual era preciso triunfar en la ciudad de Nueva York. Con ese fin, Aaron Burr innovó en la práctica el aparato del partido. Como dijo un estudioso,

> Burr enfrentó serias desventajas, pues los federalistas tenían la capaz dirección de su antiguo adversario, Alexander Hamilton, quien había ganado en forma decisiva la elección anterior, y los republicanos se encontraban divididos. Burr convenció con discreción a los dirigentes más antiguos del partido de que se unieran en una lista de eminentes republicanos locales; esperó con astucia y anunció su lista después que Hamilton armó una inferior...; organizó con solidez a sus ayudantes, sobre la base de circunscripción por circunscripción; hizo un fichero de los votantes con su historia política, sus actitudes y cómo hacerlos llegar a los comicios; estableció comisiones para recoger fondos casa por casa; acosó a los republicanos más adinerados para que hiciesen donaciones mayores; organizó mítines; atrajo a su causa a los miembros de la Sociedad Tammany, que entonces era un combatiente grupo fraternal; discutió en público con Hamilton, y se pasó diez horas enteras en el escrutinio, el último día de las elecciones, que duraron tres.[76]

El resultado fue una victoria decisiva para Burr y para las innovaciones institucionales que introdujo en la política americana.

La temprana expansión de la participación política en América explica, pues, por qué tuvieron su origen allí las organizaciones políticas de masas. En forma similar, pero a la inversa, la falta de racionalización y diferenciación, y la persistencia de las instituciones políticas tradicionales, explican asimismo por qué los partidos políticos americanos nunca tuvieron una organización tan fuerte como los británicos o continentales. La existencia de una compleja estructura de gobierno hizo que los partidos tuvieran menos funciones que cumplir, y su papel general en el sistema político resultó menos importante que en Europa. Los partidos americanos mostraron tendencia a ser más sueltos, menos cohesivos y menos disciplinados que los europeos, y en general evitaron complicarse en la diversidad de actividades sociales y económicas auxiliares que caracterizaban a los de Europa, en especial los de izquierda. En cierto sentido, los partidos americanos tienen con los europeos la misma relación que las instituciones gubernamentales de Estados Unidos tienen con las de Europa. En comparación, "los partidos americanos tienen una estructura general muy arcaica".[77] Cosa paradójica, la forma de organización política que tuvo su origen en América se desarrolló hasta convertirse en una estructura mucho más fuerte y compleja en Europa occidental, y la Unión Soviética la llevó a su desarrollo más pleno y completo.

Por consiguiente, la modernidad no es monolítica. La experiencia americana demuestra de manera concluyente que algunas instituciones y aspectos de la sociedad conservan gran parte de su forma y sustancia tradicionales. En verdad, es posible que éste sea un estado de cosas natural. En cualquier sistema es preciso mantener cierto equilibrio entre el cambio y la continuidad. El cambio en algunas esferas hace innecesarias o imposibles las modificaciones en otras. En América la continuidad y estabilidad de las instituciones gubernamentales permitió el rápido cambio de la sociedad, y éste estimuló aquéllas. La relación entre el sistema político y la sociedad podría muy bien ser dialéctica antes que complementaria. En otras sociedades, como América latina, una estructura social rígida y la falta de cambios sociales y económicos se combinaron con la inestabilidad política y la debilidad de las instituciones políticas. Lo que es más, puede afirmarse, con buenos argumentos, que lo último es resultado de lo primero.[78]

Esta combinación de sociedad moderna e instituciones políticas Tudor explica muchas cosas sobre las ideas políticas en América, que de otra manera resultarían desconcertantes. En Europa el conservador es el defensor de las instituciones y valores tradicionales, en especial los de la sociedad y no los del gobierno. El conservadurismo se vincula con la Iglesia, la aristocracia, las costumbres sociales, el orden social establecido. La actitud de los conservadores respecto del gobierno es ambivalente; se lo ve como la garantía del orden social, pero también como el generador del cambio social. La sociedad, antes que el gobierno, ha sido la principal preocupación conservadora. Por otra parte, los liberales europeos adoptan una actitud mucho más positiva ante éste. Al igual que Turgot, Price, Godwin, han entendido la centralización del poder como la condición previa para la reforma social. Fueron partidarios de la concentración del poder en un solo lugar —

primero en el monarca absoluto, después en el pueblo soberano—, donde se lo pudiera usar para modificar la sociedad.

En América esas actitudes liberales y conservadoras se confundieron por completo, y en parte resultaron invertidas. El conservadurismo floreció muy pocas veces, porque carecía de instituciones sociales que conservar. La sociedad es cambiante y moderna, en tanto que el gobierno, al que los conservadores ven con suspicacia, ha sido relativamente inmutable y anticuado. Con pocas excepciones, tales como un puñado de universidades e iglesias, las instituciones más antiguas de la sociedad americana son las gubernamentales. La falta de instituciones sociales establecidas, a su vez, hizo innecesario que los liberales americanos defendieran la centralización del poder como lo hicieron los europeos. John Adams pudo combinar el sistema político de Montesquieu con la sociedad de Turgot, para gran desconcierto de este último. Los europeos del siglo XIX tenían todos los motivos para sentirse fascinados por América: se trataba de una sociedad liberal, que ellos todavía no habían conocido, unida a una política conservadora que en gran parte ya habían olvidado.

Esas instituciones conservadoras podrían muy bien cambiar en el futuro con más rapidez de lo que lo hicieron en el pasado. La seguridad exterior y el consenso interno fueron los principales factores que se opusieron a la modernización de las instituciones políticas americanas. La primera desapareció a principios del siglo XX; el segundo parece a veces a punto de disgregarse. Las instituciones políticas adecuadas para una sociedad que no necesita preocuparse por peligros exteriores pueden resultar inconvenientes para una que se encuentra constantemente en un equilibrio de terror, guerra fría e intervenciones militares en regiones distantes del globo. Del mismo modo, los problemas de las relaciones raciales y de la pobreza fortalecen las exigencias de acción por parte del gobierno nacional. Las necesidades de la defensa nacional y la reforma social podrían socavar el pluralismo tradicional heredado del pasado y apresurar la centralización de la autoridad y la diferenciación estructural en las instituciones políticas americanas.

EL SISTEMA POLÍTICO DE LOS TUDOR Y LAS SOCIEDADES EN MODERNIZACIÓN

Se ha prestado gran atención a la importancia que para los países actualmente en proceso de modernización de Asia, África y América latina tienen las primeras fases de modernización de Estados Unidos. Se afirma que E.U.A. fue y debería seguir siendo una potencia revolucionaria. La Revolución norteamericana, se dijo, "inició una reacción en cadena", iniciada con la Revolución francesa y que llevó a la rusa, "fue hija de la Revolución americana, pero hija no deseada ni reconocida".[79] Pero el esfuerzo por ver relaciones y/o paralelos entre lo que ocurrió en América en el siglo XVIII y lo que sucede en Asia, África y otros lugares en el XX sólo puede contribuir a monstruosos malos entendidos en lo que respecta a ambas experiencias históricas. La de E.U.A. no fue una revolución social como la francesa, rusa, china, mexicana o cubana; fue una guerra de independencia. Más aún, no fue

una guerra de independencia de nativos contra conquistadores extranjeros, como las luchas de los indonesios contra los holandeses, o de los vietnamitas o argelinos contra los franceses, sino una guerra de colonos contra la madre patria. Todos los paralelos recientes pueden encontrarse en las relaciones de los *colons* argelinos con la República Francesa o de los habitantes de Rhodesia del Sur con el Reino Unido. Allí, en los últimos "fragmentos" europeos que rompen sus vínculos con Europa, puede repetirse la experiencia de E.U.A. en el siglo XVIII. Pero no se trata de paralelos que a los intelectuales y estadistas liberales norteamericanos les agrade recordar.

La importancia de la experiencia norteamericana para los países modernizadores contemporáneos también ha sido expresada con la designación de E.U.A. como "La Primera Nueva Nación". Se argumenta que Estados Unidos fue la primera nación "de alguna trascendencia que salió del dominio colonial de Europa occidental como Estado Soberano por derecho propio, y en esa medida tiene algo en común con las 'naciones emergentes' de la actualidad, por diferentes que éstas puedan ser en otros sentidos".[80] Pero la frase "nueva nación" no distingue entre Estado y sociedad, y por lo tanto omite grandes diferencias entre la experiencia norteamericana y las de los países en modernización de la actualidad. El título de otro libro, *Antiguas sociedades y Estados nuevos*,[81] describe a la mayoría de estas últimas con más exactitud. Por lo demás, América fue, en términos históricos, una nueva sociedad, pero un Estado antiguo. De ahí que los problemas del gobierno y la modernización política que tienen ante sí los Estados en vías de modernización de hoy difieran en forma fundamental de los que alguna vez enfrentó Estados Unidos.

En la mayoría de los países de Asia, África y América latina la modernización tiene que superar tremendos obstáculos sociales. Las diferencias que separan a ricos y pobres, a la élite moderna y la masa tradicional, a los poderosos y los débiles, que constituyen el patrimonio común de las "antiguas sociedades" que hoy tratan de modernizarse, contrastan en forma notable con la "agradable uniformidad" del "estamento único" que existía en la América del siglo XVIII. Como en la Europa de ese siglo, esas brechas sólo pueden ser superadas por la creación de una autoridad poderosa, centralizada en el gobierno. Estados Unidos nunca tuvo que construir tal autoridad para modernizar su sociedad, por lo cual su experiencia tiene muy poco que ofrecer a los países modernizadores de hoy. Tocqueville dijo que Norteamérica "llegó a un estado de democracia sin tener que soportar una revolución democrática", y que "nació a la igualdad sin verse obligada a conseguirla". De igual modo, la sociedad americana nació moderna, y nunca fue necesario construir un gobierno lo bastante poderoso para modernizarla. Un sistema político antiguo es compatible con una sociedad moderna, pero no con la modernización de una sociedad tradicional.

La experiencia latinoamericana, por ejemplo, es casi exactamente la inversa de la de Estados Unidos. Después de su independencia, E.U.A. conservó en esencia las mismas instituciones políticas que poseía antes de ella, y que se adaptaban muy bien a su sociedad.

Cuando los países latinoamericanos se independizaron, heredaron y mantuvieron una estructura social que en lo esencial era feudal. Trataron de superponerle instituciones republicanas copiadas de Estados Unidos y de la Francia revolucionaria. Tales instituciones no tienen sentido en una sociedad feudal. Esos primeros esfuerzos para llegar al republicanismo dejaron a América latina con gobiernos débiles, que hasta el siglo XX carecieron de la autoridad y el poder necesarios para modernizar la sociedad. Los gobiernos liberales, pluralistas, democráticos, sirven para perpetuar anticuadas estructuras sociales. En Latinoamérica existe, pues, un conflicto intrínseco entre las metas políticas de Estados Unidos —elecciones, democracia, gobierno representativo, pluralismo, constitucionalismo— y sus metas sociales: modernización, reforma, bienestar social, distribución más equitativa de la riqueza, desarrollo de una clase media. En la experiencia norteamericana estos objetivos no eran opuestos; en América latina se contradicen a menudo. Las variaciones del sistema político norteamericano que a éstos les agradaría reproducir en Latinoamérica son demasiado débiles, difusas y dispersas para movilizar el necesario poder político con vistas a producir cambios fundamentales. Puede movilizarlo la revolución, como ocurrió en México y Cuba, y una de las funciones históricas de la revolución es la de reemplazar gobiernos débiles por otros fuertes, capaces de lograr cambios sociales. El problema, para América latina y países de ubicación parecida, es el de si existen otros medios, aparte de una revolución violenta, que engendren el poder político necesario para modernizar a las sociedades tradicionales.

Si existe un paralelo entre la modernización del siglo XVII y la del XX, son muy claras las inferencias que ésta puede extraer de aquélla. A despecho de los argumentos en contra, no es probable que los países cuya modernización exige la concentración del poder en un partido único, monolítico, jerárquico, pero de "masas", sean viveros de democracia.[82] La participación de las masas va de la mano con el control autoritario. Como en Guinea y Ghana, es el arma que tienen los centralizadores modernizadores para esgrimirla contra el pluralismo tradicional. La democracia, en cambio, es más probable en países que conservan elementos de pluralismo social y político tradicionales. Sus perspectivas son más claras cuando el pluralismo tradicional se adapta a la política moderna, como en apariencia ocurre con las asociaciones de castas de la India, y como podría suceder con las de tribus en algunas partes de África. Del mismo modo, el país árabe más democrático —y quizás el único democrático de ellos— tiene una política sumamente tradicional de pluralismo confesional.[83] Al igual que los Estados de la Europa del siglo XVII, los países no occidentales de la actualidad pueden llegar a la modernización política o al pluralismo democrático, pero, en general, no a ambos.

Por lo común, en cada período histórico los contemporáneos creen que un tipo de sistema político tiene especial importancia para las necesidades y exigencias de la época. En la era de la construcción de los Estados europeos —el siglo XVII—, el "Estado pauta", para usar la frase de sir George Clark, era la monarquía borbónica de Francia. En verdad, como afirma Clark, el nuevo Estado que surgió en ese siglo "podría ser la monarquía de tipo

francés, no sólo porque llegó a su expresión más sólida y lógica en Francia, sino porque en todos los demás países se lo copió, de manera consciente y deliberada, del modelo de los Borbones".[84] Ese tipo de monarquía centralizada y absoluta satisfacía las principales necesidades de la época. A finales del siglo XVIII y en el XX, el Estado pauta fue el sistema parlamentario británico. Los países de Europa se encontraban entonces ante los problemas de la democratización y de la incorporación de los órdenes sociales inferiores al sistema político. El sistema británico ofreció el modelo para esa fase de modernización. En gran parte de Asia, África y América latina los sistemas políticos de hoy tienen que hacer frente simultáneamente a las necesidades de centralizar la autoridad, diferenciar las estructuras y ensanchar la participación. No resulta sorprendente que el sistema que parece más pertinente para el logro simultáneo de esos objetivos sea de tipo unipartidario. Si Versalles sentó las normas durante un siglo y Westminster durante otro es muy posible que el Kremlin sea el modelo más pertinente para muchos países modernizadores de este siglo. Así como las cabezas de pequeños principados alemanes remedaron a Luis XIV, así también los jefes de Estados africanos igualmente reducidos y frágiles remedarán a Lenin y Mao. La necesidad fundamental de sus países es la acumulación y concentración del poder, no su dispersión, y esa lección se puede aprender en Moscú y Pekín, no en Washington.

Esta incongruencia del sistema político norteamericano no debe resultar muy sorprendente. A lo largo de la historia los extranjeros encontraron que la sociedad americana era más atrayente que su sistema político. Aun en los siglos XVII y XVIII, como hace observar Beloff, "El atractivo político del nuevo país era menos poderoso que el social".[85] Tocqueville se sintió más impresionado por la democracia de la sociedad y las costumbres norteamericanas que por sus instituciones democráticas. En el siglo pasado los europeos encontraron muchos elementos que emular en la organización comercial y la cultura norteamericana, pero muy pocos motivos para copiar sus instituciones políticas. Las democracias parlamentarias y las dictaduras unipartidarias abundan en todo el mundo. Pero no cabe duda de que uno de los rasgos más notables de la política mundial es la escasez de otros sistemas políticos que reflejen en la práctica al modelo norteamericano.

No hay que exagerar, empero, la inaplicabilidad del sistema político norteamericano al resto del mundo. Tiene poca utilidad para sociedades que deben modernizar un orden tradicional. Pero como lo demuestra la propia experiencia norteamericana, un sistema político como el de los Tudor es muy compatible con una sociedad moderna. Por lo tanto es posible —aunque esté muy lejos de ser necesario—, que a medida que decline la necesidad de desechar elementos anticuados, tradicionales, feudales y locales, también desaparezca la necesidad de mantener un sistema político capaz de modernización. Es claro que tal sistema gozará de la ventaja de la tradición y de estar vinculado al cambio social exitoso. De modo que es probable que cambie poco. Pero al menos existe la posibilidad de que se produzca cierta evolución hacia un sistema de tipo norteamericano. El "final de la ideología" en Europa occidental, la atenuación de los conflictos de clase, las tendencias a una "sociedad orgánica", sugieren que los países europeos podrían tolerar ahora

instituciones políticas más dispersas y menos tensas. Por lo que parece, algunos elementos del sistema americano vuelven a insinuarse en Europa, de donde se los exportó hace tres siglos.[86] La revisión judicial reapareció en el continente de manera parcial y con timidez. Después de De Gaulle, es probable que la Constitución de la Quinta República se convierta en algo no muy diferente de la Constitución de la república norteamericana. Antes y después de ascender al poder, Wilson fue acusado en Gran Bretaña, de actuar como Presidente. Hay señales en el aire. Puede que nada signifiquen. Pero si quieren decir algo, anuncian que es posible que la Nueva Europa comparta a la larga algunas de las antiguas instituciones que el Nuevo Mundo trajo de una Europa más antigua.

3

El cambio político en los sistemas tradicionales

PODER, INSTITUCIONES Y MODERNIZACIÓN POLÍTICA

Para encarar con éxito la modernización, un sistema político tiene que estar ante todo en condiciones de innovar la política, es decir, de promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal. En este contexto, la reforma consiste por lo general en la modificación de las pautas tradicionales de valores y conducta, en la expansión de las comunicaciones y la educación, en la extensión de las lealtades, de la familia, la aldea y la tribu, a la nación; en la secularización de la vida pública, la racionalización de las estructuras de autoridad, la promoción de organizaciones funcionalmente específicas, el reemplazo de los criterios de atribución por los de realización y el estímulo de una distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos. Una segunda exigencia es la de que el sistema se encuentre capacitado para asimilar las fuerzas sociales producidas por la modernización, y obtenga una nueva conciencia a consecuencia de ésta. A su debido tiempo, esos grupos sociales exigen el derecho de participar en el sistema político, y éste proporciona los medios para tal participación, por caminos que armonicen con la continuidad de su existencia, o aleja a los grupos de sí y produce la guerra civil y la secesión abiertas o encubiertas.

¿Qué condiciones políticas, o para decirlo en términos más específicos, qué condiciones del poder resultan conducentes para la innovación de la política en las sociedades en proceso de modernización? Las pruebas sugieren, en general, que en los sistemas más complejos tales innovaciones resultan estimuladas por una distribución ni muy concentrada ni muy dispersa del poder. En un intento de resumir la bibliografía sobre la innovación en las organizaciones, James Q. Wilson, por ejemplo, llegó a la conclusión de que la tasa de proposición de innovaciones guarda relación directa con la diversidad de una organización, en tanto que la de la adopción de aquéllas está en proporción inversa a esa diversidad.[1] Cuando habla de diversidad de organización se refiere a la complejidad de la estructura de tarea de la organización y a la complejidad de su sistema de incentivos. En términos de sistemas políticos en gran escala, puede considerarse que diversidad es más o menos equivalente a dispersión del poder. Así modificada y ampliada, la proposición de

Wilson afirmaría entonces que un sistema político cuyo poder está disperso tendrá muchas proposiciones y pocas posibilidades de adoptarlas, y uno de poder concentrado contará con pocas proposiciones y mucha capacidad de adopción. Por cierto que la innovación política en Estados Unidos y la Unión Soviética puede estar muy cerca de esos modelos.[2] Pero como señala Wilson, por sí misma, esta doble proposición nada dice acerca del nivel de diversidad, o de cuál distribución del poder producirá la tasa más elevada de innovación, aparte de sugerir que será más baja en los extremos —donde el poder se encuentra totalmente concentrado o disperso por completo— que en el medio del continuo.

Pero a partir de esta teoría es posible identificar algunos requisitos que nos permitan relacionar la probabilidad de la innovación con la distribución del poder. En el proceso de la actual modernización política, se conoce bastante bien la agenda de la innovación. Quizá resulte significativo comprobar que el poder se hallaba disperso con mayor amplitud en los primeros países en modernizarse —Gran Bretaña, Europa del noroeste, Estados Unidos— que en los que se modernizaron más adelante. La proposición inicial de las distintas innovaciones que juntas constituyen la modernización sólo podía darse en sociedades en que muchos grupos estuviesen en condiciones de tomar la iniciativa. Las sociedades que se modernizaron después no necesitan el mismo grado de diversidad o dispersión para desarrollar proposiciones de innovaciones modernizadoras. En verdad, la única exigencia mínima es la de que por lo menos algunos grupos reciban la influencia de las primeras modernizaciones de Occidente. En las posteriores sociedades en vías de modernización la proposición de innovaciones (en el sentido de su promoción en la sociedad por algún grupo social importante) exige menos diversidad de organización y dispersión del poder que en las primeras sociedades modernizadoras.

De tal manera, el proceso de adopción —no el de proposición— se convierte en la fase crítica de la innovación en aquellas sociedades. Se diferencian de Estados Unidos por la cantidad y fuerzas de las fuentes de oposición a la reforma modernizadora. Las fuerzas sociales, los intereses y las instituciones tradicionales se encuentran fuertemente arraigados. Su cambio o destrucción exigen la concentración del poder en los agentes de la modernización. Ésta se vincula con una notable redistribución del poder dentro del sistema político: la ruptura de los centros locales, religiosos, étnicos y otros núcleos de poder, y la centralización de éste en las instituciones políticas nacionales. Las tribus y las aldeas con estructuras de poder más concentradas innovan con mayor facilidad y rapidez que las de poder más dispersos.[3] En pueblos y ciudades el rápido crecimiento económico y de población se relaciona con la concentración del poder en una pequeña élite empresaria. Del mismo modo, la declinación del crecimiento cívico tiene que ver con la dispersión del poder entre muchos grupos, con lo cual la muy discutida diferencia entre Atlanta y New Haven es una función de la edad antes que del método. En Estados Unidos, cambios sociales tales como la desegregación parecen producirse antes y con mayor facilidad en situaciones en que el poder está concentrado, y no donde se halla disperso.[4] Por consiguiente, parece razonable extraer la conclusión de que en una sociedad en vías de modernización las

innovaciones políticas variarán en proporción más o menos directa con la concentración del poder en su sistema político.

El derrocamiento de los intereses tradicionales arraigados exige a menudo la movilización de nuevas fuerzas sociales; la segunda clave es la capacidad del sistema en proceso de modernización para asimilar las fuerzas sociales que produce la modernización. En muchos casos se tratará de nuevos agrupamientos sociales, por ejemplo empresarios u obreros urbanos, que no existían en la sociedad tradicional. Pero tiene una importancia por lo menos parecida a la capacidad del sistema para incorporar a grupos sociales tradicionales que adquieren conciencia política durante el proceso de modernización. El desarrollo de esa conciencia de grupo lleva a éstos a formular exigencias al sistema político y a solicitar su participación en él. En cierta medida, la prueba de un sistema consiste en su capacidad para responder a tales exigencias. La asimilación exitosa depende de la receptividad del sistema y de la adaptabilidad del grupo que ingresa, es decir, de su disposición a abandonar algunos de sus valores y reivindicaciones para que se le permita entrar. Por lo general estas dos condiciones tienen relación directa entre sí: la receptividad del sistema acentúa la adaptabilidad del grupo. También los sistemas tienden a ser más receptivos para con los nuevos grupos sociales que no existían antes en la sociedad; lo son en menor medida con los antiguos grupos sociales que habían sido excluidos del sistema y que después desarrollan una nueva conciencia política. Por consiguiente, la asimilación de los empresarios y los obreros industriales plantea, para una sociedad en modernización, menos problemas que la de los campesinos.

La incorporación de nuevos grupos al sistema político significa, en rigor, la expansión del poder de éste. Como la riqueza de una economía, en un sistema político el poder existe en dos dimensiones, no en una sola. Se puede ensanchar o contraer, y concentrarse o dispersarse. Parsons ha dicho que el poder

> tiene que ser dividido o asignado, pero también es preciso producirlo, y posee funciones colectivas y distributivas. Es la capacidad de movilizar los recursos de la sociedad para el logro de metas para las cuales se ha adoptado o puede adoptarse un compromiso general "público". Por sobre todas las cosas, es movilización de la acción de personas y grupos, *obligatoria* para ellos en virtud de su posición en la sociedad.[5]

En términos más generales, el volumen del poder en una sociedad depende de la cantidad e intensidad de las relaciones de influencia que existen en su seno, es decir, de las relaciones en que la acción de una persona de un grupo provoca cambios en la de otra persona de otro grupo. Los sistemas políticos se diferencian, pues, por su distribución del poder y también por su acumulación de éste. El aumento de la producción de la riqueza depende de la industrialización; de la misma forma, el de la producción del poder depende de la asimilación de nuevos grupos al sistema político. Los sistemas económicos difieren en su capacidad para acrecentar su riqueza por medio de la industrialización, es decir, en su receptividad hacia nuevas formas de actividad económica; los sistemas políticos se diferencian por su capacidad para extender su poder mediante la asimilación, es decir, por

su receptividad de nuevos tipos de grupos y recursos políticos. Los modernos se diferencian de los tradicionales en la proporción de poder que contienen, no en su distribución. Tanto en unos como en otros, el poder puede encontrarse concentrado o disperso. Pero en los modernos hay una mayor parte de la sociedad que participa en mayores relaciones de poder, en comparación con lo que ocurre en los sistemas tradicionales. En aquéllos, las personas que participan políticamente son más que en éstos. El sistema moderno, sencillamente, posee más poder que el tradicional.

CUADRO 1. *Sistemas políticos y configuración del poder*

Distribución del poder	*Volumen del poder*	
	PEQUEÑO	GRANDE
Concentrado	Imperio burocrático; monarquía absoluta	Dictadura totalitaria
Disperso	Feudalismo; "estructuras piramidales"	Democracia constitucional

Aquí se advierte otra diferencia importante entre el enfoque comunista y el norteamericano respecto del desarrollo político. Por lo común los norteamericanos tienden a pensar en el poder en términos de suma cero: el aumento del poder de una persona o grupo va acompañado por el de la pérdida de otra u otros. El enfoque comunista, en cambio, subraya el aspecto "colectivo" o expansible del poder. Éste es algo que se debe movilizar, desarrollar y organizar. Es preciso crearlo. El fracaso norteamericano en lo referente a reconocerlo así se refleja en los temores, expresados a menudo, de que los comunistas o algún otro grupo hostil "tomen" el poder en un país atrasado o en modernización. En ocasiones estas afirmaciones parecen insinuar que el poder es algo que estará tirado en el suelo del Congreso, y que un grupo de conspiradores podría infiltrarse y salir corriendo con él. No se entiende que la mayoría de esos países adolecen de una falta de poder en sus respectivos sistemas políticos. Hay muy poco o ninguno que tomar, y es tan fácil perder el que existe como ganarlo. El problema no consiste en tomarlo, sino en hacerlo, en movilizar grupos para la política y en organizar su participación en ella. Eso lleva tiempo, y por lo común exige lucha, y tales son precisamente los términos en que las élites comunistas ven el cambio político.

La modernización, pues, implica, como sugirió Frey, cambios en el sistema de distribución del poder dentro de un sistema político, y en su proporción dentro de éste.[6] Como es lógico, los cambios en una de las dimensiones no tienen una relación necesaria con los que se producen en la otra. Ello no obstante, es muy posible que tengan vinculación histórica. La expansión de la riqueza en una sociedad se relaciona con su asignación en ella. En general los países pobres tienen extremos de riqueza y pobreza. En las primeras etapas

del crecimiento económico, la riqueza se concentra aún más. Pero en las posteriores la expansión económica permite compartir en forma más amplia los beneficios materiales. Es común que los países más ricos muestren la distribución más equitativa de la riqueza. La relación entre la concentración y la expansión del poder puede parecerse un tanto en el proceso de modernización política. En una primera etapa exige cambios de las creencias y conductas sociales, económicas y culturales tradicionales, y por lo tanto en las innovaciones en materia de política, y por consiguiente en la concentración del poder. La distancia entre los poderosos y los débiles se agranda. Al mismo tiempo, el cambio social y económico estimulado por la innovación política lleva a nuevos grupos a exigir el ingreso en el sistema político e impone la expansión de éste. En una tercera fase, muy posterior, esa expansión puede permitir una nueva dispersión del poder dentro del sistema.

Por lo tanto, según la perspectiva que se emplee se puede definir la modernización política de modo que signifique, o bien la concentración del poder, o bien su expansión, o bien su dispersión, y en efecto, es común que los expertos en ciencias políticas la definan de alguna de esas maneras. En uno u otro momento de la historia de un país, uno de ellos constituye la "modernización", y a su vez cada uno impone un desafío a la adaptabilidad del sistema político. Por lo general el primer desafío de la modernización contra un sistema tradicional feudal, disperso, débilmente articulado y organizado, consiste en concentrar el poder necesario para producir cambios en la sociedad y la economía tradicionales. El segundo problema es el de ampliar el poder para asimilar a los nuevos grupos movilizados de participantes en la política, para crear un sistema moderno. Tal desafío es el que predomina en el actual mundo en modernización. En una etapa posterior el sistema se encuentra ante las exigencias de los grupos participantes, de una mayor dispersión del poder, y del establecimiento de frenos y controles recíprocos entre grupos e instituciones. Muchos de los Estados comunistas de Europa oriental luchan para adaptarse a las presiones que se ejercen en favor de la dispersión del poder.

Así, pues, los sistemas políticos difieren según el volumen del poder y su distribución dentro de ellos. Lo que es más importante aún, en términos de las innovaciones políticas y de la asimilación de los grupos, se diferencian según su capacidad para concentrar el poder y para ensancharlo. Tales capacidades son afectadas en forma directa por la naturaleza de las instituciones políticas del sistema. Los pretorianos, que carecen de instituciones efectivas, son incapaces de la sostenida concentración del poder necesaria para la reforma, o de su sostenida expansión, imprescindible para la identificación de nuevos grupos con el sistema. El poder no es concentrable ni expansible, salvo en forma temporaria. La característica distinta es el rápido paso de la concentración extrema a la extrema dispersión, y de la expansión a la contracción del poder. A veces un dictador populista, un dirigente carismático o una junta militar pueden expandir el poder y concentrarlo a la vez. Pero estos sucesos son inevitablemente temporarios y resultan reemplazados por la dispersión de éste entre muchas fuerzas sociales y la reaparición de la apatía y la alienación en la población. Este vaivén entre un dictador débil y muchos partidos débiles es el símbolo

de la incapacidad del sistema para efectuar cambios importantes en la acumulación o distribución del poder.

En el otro extremo, la gran utilidad y el gran atractivo del sistema unipartidario en los países en modernización consisten en que se trata de una institución que promueve en gran medida la concentración (y por lo tanto la innovación) y también la expansión (y por consiguiente la asimilación de grupos). Los sistemas unipartidarios establecidos en México y Túnez, Corea del Norte y Vietnam del Norte, han mostrado de distintas maneras estas dos capacidades. Es probable que las haya parecidas en sistemas de partido dominante, donde existe un solo partido grande y muchos otros más pequeños, parroquiales, étnicos e ideológicos. En los países con ese tipo de sistema, como la India e Israel, los partidos menores desempeñan un papel de importancia como dispositivos anunciadores o de prevención; el ascenso y la disminución de sus votos indican al partido dominante las direcciones en que debe moverse para mantener su posición de tal, ya sea mediante la asimilación de nuevos grupos, o por innovaciones en la política. El dogma ideológico y la presión electoral se combinan para inducir al partido dominante a mantener sus capacidades de innovación y asimilación.

Muchos sistemas competitivos de dos partidos o de varios pueden poseer una considerable capacidad para la expansión y la asimilación de grupos, y una menor para la concentración del poder y la promoción de reformas. La competición política en un sistema bipartidario, por ejemplo, sirve para movilizar nuevos grupos para la política, y en ese sentido, para ampliar el poder del sistema, pero al mismo tiempo la movilización tiende a dividir el poder y a fracturar el consenso existente respecto de la modernización. La manifestación típica de ello es la "elección ruralizadora", como la que se realizó en Turquía en 1950, en Ceilán en 1956 y en Birmania en 1960.[7] Pero la simple existencia de un sistema de varios partidos no garantiza la capacidad de expansión. El impulso para ésta lo suministra la competición, no la multiplicidad, y un sistema político puede tener muchos partidos que compitan poco entre sí. Inclusive en un sistema de dos partidos, implícito o explícito (como en Colombia después de 1957), se pueden tomar medidas para limitar la competición entre ellos y así reducir la capacidad de aquél para ampliar su poder y asimilar a nuevos grupos. La capacidad de los sistemas tradicionales y los modernos para promover, reformar y asimilar grupos varía, pues, según la naturaleza de sus instituciones políticas. En los últimos capítulos de este libro se analizarán los sistemas modernos. El interrogante que debemos esclarecer aquí es el siguiente: ¿cuál es la capacidad de la monarquía tradicional para la expansión y concentración del poder?

SISTEMAS POLÍTICOS TRADICIONALES

Los sistemas políticos tradicionales tienen distintas formas y dimensiones: democracias de aldea, ciudades-Estados, reinos tribales, estamentos patrimoniales, sistemas feudales,

monarquías absolutas, Imperios burocráticos, aristocracias, oligarquías, teocracias. El grueso de los sistemas políticos tradicionales que hicieron frente a los desafíos de la modernización pueden subsumirse, empero, bajo dos amplias categorías conocidas por el análisis político. "Los reinos que conoce la historia —hizo observar Maquiavelo— han sido gobernados de dos maneras: bien por un príncipe y sus servidores, quienes como ministros, por su gracia y permiso, ayudan a gobernar el reino; o por un príncipe y barones, que ocupan sus cargos, no por el favor del gobernante, sino por antigüedad de la sangre." Maquiavelo citaba a los turcos como ejemplo de lo primero, y el sistema político francés de su época como modelo de lo segundo. Mosca estableció una distinción más o menos parecida entre los Estados burocrático y feudal. El "Estado feudal" era "el tipo de organización política en la cual todas las funciones ejecutivas de la sociedad —la económica, la judicial, la administrativa, la militar— son ejercidas simultáneamente por los mismos individuos, en tanto que el Estado se encuentra formado a la vez por pequeñas agrupaciones sociales, cada una de las cuales cuenta con todos los organismos necesarios para su autosuficiencia". En el Estado burocrático, en cambio, "el poder central acumula una porción considerable de la riqueza social por medio de los impuestos, y la usa primero para mantener un establecimiento militar y luego para hacer lo propio con una cantidad mayor o menor de servicios públicos". Del mismo modo, Apter distingue entre la estructura de autoridad jerárquica y la piramidal.[8] El elemento clave de todas estas distinciones es la medida en que el poder se encuentra concentrado o disperso. Los dos sistemas históricos tradicionales más representativos de estos dos tipos son el Imperio burocrático, por una parte, y el sistema feudal por la otra.

En el Estado burocrático centralizado el rey posee, como dice Maquiavelo, "más autoridad" que en el feudal disperso. En el primero nombra directa o indirectamente a todos los funcionarios, en tanto que en el segundo las funciones y el poder son hereditarios en el seno de una clase aristocrática. El Estado burocrático, pues, se caracteriza por una considerable movilidad social y política —los de los planos inferiores pueden llegar a los puestos más elevados—, en tanto que el feudal está mucho más estratificado y muy pocas veces pasan los hombres de un *Stand* a otro. En el burocrático "hay siempre una mayor especialización en las funciones del gobierno que en uno feudal".[9] Aquél tiende, pues, a la separación de las funciones y a la concentración del poder, en tanto que el feudal tiende a la fusión de unas y a la división del otro. En el Estado burocrático, a menudo y en teoría, toda la tierra es de propiedad del rey, y en la práctica éste ejerce el principal control en cuanto a la manera en que se la distribuye. En el feudal la propiedad es por lo general dispersa y hereditaria; su dominio se encuentra en gran parte más allá de la influencia del monarca. En el sistema burocrático el rey o emperador es la única fuente de legitimidad y autoridad; en el feudal comparte dicha legitimidad con la nobleza, cuyas fuentes de autoridad sobre sus súbditos son independientes de la del monarca sobre ellos. La esencia del Estado burocrático es el flujo de la autoridad en una sola dirección, del superior al subordinado; la

del feudal es el sistema de dos direcciones de derechos y obligaciones recíprocos entre quienes se encuentran en distintos niveles de la estructura sociopolítico-militar. Por supuesto, no es posible encajar en estas dos categorías todos los sistemas políticos tradicionales conocidos por la historia. Pero todos ellos se caracterizan por una mayor o menor centralización del poder, y el solo hecho de que dichas categorías hayan reaparecido una y otra vez en el análisis político sugiere que tienen una importancia y validez generales.

Aparte de esta diferenciación en términos de la especialización funcional y de la distribución del poder generales, también se puede distinguir los sistemas políticos tradicionales en términos del papel del monarca. En algunos sistemas, burocráticos o feudales, éste desempeña un papel pasivo. Reina y no gobierna, pero en principio no se aceptan la soberanía popular ni la de partido, y ni una ni otra son institucionalizadas en procedimientos electorales, partidos y Parlamentos. El rey sigue siendo la principal fuente de legitimidad del sistema, pero el poder real lo ejerce una oligarquía burocrática o feudal que actúa en su nombre. Tailandia y Laos eran monarquías oligárquicas a mediados del siglo XX; Japón lo fue en los siglos XIX y comienzos de éste. En otros sistemas tradicionales, burocráticos o feudales, el monarca desempeña un papel activo. Es la fuente principal de legitimidad y además reina, aparte de gobernar. Una monarquía gobernante no es por fuerza absoluta. Se pueden compartir los poderes reales del gobierno con otras instituciones y grupos, pero en todos los casos el monarca representa un papel político activo, eficiente, en el proceso de gobierno. Las monarquías gobernantes del siglo XX van desde las que se acercan mucho al modelo absoluto, como Etiopía y Arabia Saudita, pasando por aquéllas en las cuales existen algunos frenos institucionales y constitucionales sobre el monarca (como en Irán y Afganistán), hasta llegar a aquéllas en las que hay una competición y colaboración activas entre el monarca, por una parte, y los ejércitos, los Parlamentos y los partidos políticos por la otra (Marruecos, Grecia).

CUADRO 2. *Sistemas políticos tradicionales*

Estructura política	*Papel del monarca*	
Centralizado (burocrático)	Activo (gobernante)	Pasivo (oligárquico)
	Imperio romano	Corea
	Etiopía	Japón de los Meiji
	China	Tailandia
Disperso (feudal)	Europa medieval	Japón de Tokugawa

Es claro que tanto la monarquía oligárquica como la gobernante son sistemas políticos tradicionales, y por lo tanto es preciso distinguirlas de la moderna, parlamentaria. En ésta

el monarca reina, pero la fuente final de la legitimidad no reside en él, sino en el pueblo. El rey es el jefe del Estado, el símbolo de la continuidad, la identidad y la unidad nacionales. Los poderes eficientes del gobierno son ejercidos por un gabinete producido por los partidos políticos y responsables ante un Parlamento elegido por el voto popular. Los poderes eficientes del monarca se encuentran limitados por lo general a la posibilidad de ejercer cierta discreción en la elección del Primer Ministro, cuando ningún dirigente o partido disponen de una mayoría evidente en el Parlamento. Por supuesto, ésta es la forma conocida de monarquía constitucional, que rige en la Comunidad de Naciones británica, en los Países Bajos, Escandinavia y el Japón moderno.

La pauta de cambio según la cual estos distintos tipos de sistemas políticos tradicionales introdujeron reformas en sus sociedades y asimilaron grupos puede verse en su plenitud en la evolución de los Imperios burocráticos históricos de Europa y Asia (por ejemplo el ruso, el otomano, el chino), y en la evolución de las monarquías y principados europeos, desde la época medieval hasta el siglo XIX. Pero las lecciones que es posible extraer de ese estudio no son sólo de interés histórico. En verdad, la experiencia de las monarquías tradicionales destaca muchos de los dilemas, de la modernización política que en forma menos dramática se presentan también ante otros tipos de Estados. Además, todavía existen en el mundo contemporáneo muchos sistemas políticos antiguos y más bien curiosos, en los cuales la legitimidad y el poder residen en gran parte en las instituciones altamente tradicionales de una monarquía hereditaria. La mayoría de esas monarquías se dan hoy en países que comienzan a sufrir rápidos cambios sociales, económicos y culturales. Uno de los objetivos de nuestro análisis consiste en explorar los problemas que la modernización plantea a esos sistemas políticos tradicionales. ¿En qué medida los reyes son simples reliquias ya condenadas, de una era histórica que se desvanece? ¿Los sistemas monárquicos pueden solucionar los problemas de la modernización? ¿Cuál es la probabilidad de que la evolución política de tales regímenes se oriente en dirección de la democracia, de una dictadura o de la revolución?

CUADRO 3. *Tipos de monarquías contemporáneas*

	Tradicional		*Moderna*
	GOBERNANTE	OLIGÁRQUICA	PARLAMENTARIA
Función principal del monarca	Gobierna y reina	Reina	Reina
Fuente principal de la legitimidad	Monarquía	Monarquía	Pueblo
Principales autoridades eficientes	Monarquía, burocracia, ejército y en ocasiones partidos	Ejército y burocracia	Gabinete, partidos y Parlamento
Alcance de la participación política	Estrecho a mediano	Estrecho	Amplio

En la década de 1960 unas quince entidades soberanas del mundo eran monarquías gobernantes u oligárquicas, y todavía existían restos de monarquías tribales en Uganda, Burundi, Lesotho, y quizás en algunos otros lugares de África. Ninguna monarquía tradicional era una gran potencia, pero Irán, Etiopía y Tailandia tenían, cada una, más de veinte millones de habitantes, y en todo el mundo un total de unos 150.000.000 de personas vivían bajo ese tipo de sistema político. En comparación con otros países menos desarrollados, las monarquías mostraban tendencia a exhibir índices bastante bajos en materia de desarrollo social y económico. Por cierto que en 1957, y en términos de ingresos por habitantes, el país más rico del mundo (Kuwait, 2.900 dólares) y el más pobre (Nepal, 45) eran monarquías gobernantes. Ocho de las 14 monarquías tradicionales tenían ingresos nacionales per cápita de 100 dólares o menos; cuatro se ubicaban entre los 100 y los 200, y sólo dos tenían ingresos por habitantes superiores a los 200 dólares. Asimismo, en sólo dos de esos 14 países estaba alfabetizada más de la mitad de la población, en tanto que en 10 lo estaba menos del 20 por ciento. En once de ellos, menos de una cuarta parte de los habitantes vivían en ciudades de más de 20.000 habitantes, y en ocho menos del 10 por ciento correspondía a ciudades de esas dimensiones.[10]

Aunque en general las monarquías típicas se encontraban en niveles bajos de desarrollo social y económico, adolecían de menos problemas en lo referente a la identidad y la integración nacionales que en el caso de la mayoría de los países subdesarrollados. La mayor parte de las monarquías gobernantes no conocían el régimen colonial, o bien habían tenido experiencias más o menos indirectas o breves en ese sentido. Por lo común se encontraban ubicadas en regiones en que los imperialismos en pugna de potencias más grandes chocaban entre sí y producían una situación que permitía a la monarquía indígena, más pequeña, mantener su independencia, por vacilante que ésta fuere. Tailandia se encontraba entre los ingleses y los franceses, Nepal entre la India y China, Afganistán e Irán entre los ingleses y los rusos, Etiopía en el punto de encuentro de los imperialismos inglés, francés e italiano. En cierta medida, las experiencias coloniales de Libia y Marruecos se

limitaron a la competición entre Gran Bretaña e Italia, por una parte, y Francia y España por la otra. La mayoría de las otras monarquías tradicionales contemporáneas se hallaban situadas en la península de Arabia, en grandes porciones de la cual no se ejercía en forma efectiva el régimen otomano ni el europeo. En algunos casos, como el de Etiopía, Tailandia e Irán, se podía hablar de la existencia continuada de la monarquía a lo largo de varios siglos. Aunque varias de dichas monarquías tradicionales, como Marruecos y Etiopía, contaban con importantes minorías étnicas, sus problemas de integración nacional parecían relativamente sencillos en comparación con los de casi todos los países de Asia y África. Por consiguiente, uno de los problemas claves de esas monarquías consistía en conservar la delantera que les proporcionaban la independencia y las instituciones nacionales de autoridad, frente a las necesidades de un rápido cambio social y económico, y de una más amplia participación política, que pone a prueba la capacidad de dichas instituciones.

Las monarquías tradicionales, pues, planteaban fascinadores problemas al estudioso del desarrollo político. Pero su suerte también resultaba de algún interés para los estadistas. A consecuencia de las condiciones históricas vinculadas con su ininterrumpida independencia, muchas ocupaban posiciones geográficas estratégicas. En uno u otro período, Grecia, Irán, Afganistán, Tailandia y Laos fueron el foco de luchas de la guerra fría. Marruecos, Libia, Arabia Saudita, Etiopía y Tailandia constituían la sede de importantes bases americanas en ultramar. Además, la mayor parte de las monarquías tradicionales se ubicaban, en la guerra fría, de parte de Occidente. Por consiguiente, Estados Unidos tenía un importante interés en su futuro desarrollo político. El reemplazo de sus sistemas políticos por la revolución, el caos, la inestabilidad o regímenes nacionalistas extremistas resultaría presumiblemente menos ventajoso para el interés nacional norteamericano que la evolución pacífica de dichos sistemas. Por último, aunque en general las monarquías tradicionales no son más ricas ni más pobres en recursos naturales que otros Estados en desarrollo, han representado un papel fundamental en la producción de uno de los elementos esenciales de una economía moderna. Entre una quinta y una cuarta parte del petróleo mundial provienen de los países en que el rey gobierna a la vez que reina.

INNOVACIÓN POLÍTICA: REFORMA O LIBERTAD

En el mundo de hoy las monarquías tradicionales son muy pocas veces —si lo son alguna— tradicionalizadoras. Las oligarquías monárquicas (como los samuráis Meiji, los Jóvenes Turcos o los Promotores Tai de 1932) son oligarquías en modernización, y los monarcas gobernantes son reyes modernizadores. La modernización ha raleado las filas de los monarcas, pero producido la proporción más elevada de monarcas modernizadores que jamás existió en la historia. Es posible que el impulso de estos gobernantes hacia la reforma y el cambio sea mayor que entre los dirigentes nacionalistas, menos tradicionales, que llegaron al poder luego de la retirada del imperialismo occidental. Estos últimos pueden

pretender ser dueños de legitimidad moderna, y por lo tanto permitirse dedicar más tiempo al botín del poder. En cambio la legitimidad tradicional de los primeros resulta más discutible. Tienen que ponerse a prueba por medio de buenas obras. De ese modo se convierten en protagonistas de la revolución monárquica desde arriba. Es claro que al hacerlo caen dentro de un molde familiar, poblado por los monarcas centralizadores y constructores de naciones de la Europa de los siglos XVII y XVIII, y por tipos tan distintos del XIX, como Mahmud II, Alejandro II, Chulalongkorn y Taewongun.

Aunque las pautas de innovación y centralización monárquicas son notablemente similares a lo largo de los siglos y las culturas, los incentivos y motivos principales que respaldan esos cambios sufrieron importantes modificaciones a lo largo de los años. A las monarquías absolutas de la Europa del siglo XVII las amenazas y conflictos exteriores les proporcionaron el principal impulso para la innovación y la centralización. La "modernización defensiva" de los Estados no occidentales del siglo XIX nació de parecido temor a la invasión y conquista exteriores. La dispersión del poder y la falta de innovaciones modernizadoras sólo pudieron mantenerse mientras la sociedad se mantuvo aislada de amenazas provenientes de afuera. El feudalismo japonés (como el pluralismo norteamericano) persistió hasta muy avanzado el siglo XIX, porque "la presión de la lucha internacional, que en otros casos impuso las reformas y la eliminación del feudalismo, no existió para nada en Japón durante dos siglos, en la época de Tokugawa".[11] La incapacidad para continuar con ese aislamiento produjo la era Meiji de centralización y reforma.

Del mismo modo la dispersión del poder del siglo XVIII, en el Imperio otomano, entre el sultán y el Gran Visir, y entre "los tres grandes aparatos del Estado: el militar, el burocrático y el religioso", no pudo mantenerse en cuanto los ejércitos de la Revolución francesa aparecieron en el Medio Oriente. Selim III y Mahmud II "se convencieron de que esa reciprocidad del poder, de la influencia respecto de problemas específicos, constituía una barrera para el progreso otomano ante la presión de Occidente. Creían que la centralización del poder en manos del sultán era un requisito previo para la modernización".[12] De la misma forma, la Guerra del Opio estimuló los primeros atisbos de reforma en China; la victoria japonesa sobre China en 1895 llevó a los "Cien Días" de 1898; y la intervención de las potencias de Occidente después de la rebelión de los bóxers llegó a convertir a la causa inclusive a la Emperatriz Viuda.

Las incursiones cada vez más frecuentes de rusos y británicos, más la victoria japonesa sobre Rusia en 1905, llevaron en Irán a la creación del movimiento constitucionalista, y la política del cha Reza, después de la Primera Guerra Mundial, fue claramente motivada, en gran parte, por el deseo de conservar la integridad territorial y la independencia de su país contra la influencia británica y la posible de los rusos. En la propia Rusia, las reformas de Alejandro II se produjeron a continuación de las catástrofes de la guerra de Crimea, y las de Stolipin fueron posibilitadas por la victoria japonesa de 1905. Si la dinastía o monarquía existentes resultaban incapaces de iniciar las reformas, podían muy bien ser derrocadas y

reemplazadas por una nueva dinastía (como en Irán), o la monarquía ser desplazada por completo, como en Turquía después de la Primera Guerra Mundial o en Egipto a continuación de la guerra de Palestina. Así, pues, la modernización política es con frecuencia hija del fracaso militar. A la inversa, el éxito en la modernización y en la centralización del poder aumenta la probabilidad del triunfo militar. En África, por ejemplo, "el exitoso engrandecimiento nacional" de los baganda se relacionó con el despotismo jerárquico centralizado de los kabaka.[13]

No cabe duda de que para las monarquías tradicionales del siglo XX también tuvieron suma importancia las consideraciones relacionadas con la seguridad. Pero es posible que haya tenido mayor trascendencia aún el reconocimiento de la necesidad de modernización por razones internas. El principal peligro para la estabilidad de una sociedad tradicional no proviene de una invasión de ejércitos extranjeros, sino de las ideas del exterior. La palabra escrita y la impresa pueden moverse con más rapidez y penetrar más hondo que los regimientos y los tanques. La estabilidad de las monarquías tradicionales del siglo XX es socavada desde adentro, no desde afuera. El monarca se ve obligado a modernizar y a tratar de modificar su sociedad por miedo de que si no lo hace él lo haga algún otro. Los monarcas del siglo XIX modernizaron para burlar al imperialismo; los del XX modernizan para evitar la revolución.

Las prioridades de innovación de las monarquías tradicionales varían con la naturaleza del sistema. En uno burocrático la autoridad ya se encuentra centralizada, y el principal problema consiste en convertir a la burocracia tradicional para hacer frente a la aplicación de las reformas modernizadoras. En un sistema feudal u otro tradicional, donde el poder muestra una amplia dispersión, el indispensable requisito previo para la innovación en el campo de la política es la centralización del poder. La lucha fundamental se entabla entre el monarca y sus servidores burocráticos, por un lado, y los centros autónomos del poder tradicional, local, aristocrático y religioso por el otro. La oposición efectiva al monarca varía en proporción inversa a la medida en que se encuentra burocratizada la sociedad. Para poner en vigor sus reformas modernizadoras, el monarca tiene que buscar la centralización con incansable celo. Los reyes europeos del siglo XVII lucharon, en la mayoría de los casos con éxito, para terminar con la difusión medieval de la autoridad, abolir los estamentos y establecer la autoridad secular sobre la Iglesia. La pauta se repitió en las monarquías no occidentales, a medida que resultaban afectadas por la influencia de Occidente. A Mahmud II se lo llamó con justicia el Pedro el Grande del Imperio otomano. "El primer elemento esencial de su tarea, tal como la veía Mahmud, era la centralización de todo el poder en sus manos, y la eliminación de todas las autoridades intermedias, tanto en la capital como en las provincias. Todo el poder derivado de la tradición, la herencia, la costumbre o el asenso popular o local debía ser eliminado, y la única fuente de autoridad del Imperio tenía que ser el poder soberano." Del mismo modo, en la Etiopía del siglo XX la meta principal de Haile Selassie fue la "de eliminar de una vez para siempre a los poderosos nobles provinciales y

centralizar el poder y el prestigio en su persona, en un grado jamás realizado hasta entonces en Etiopía".[14]

Es frecuente que la modernización exija, no sólo un traspaso del poder, de los grupos regionales, aristocráticos y religiosos a instituciones centrales seculares, nacionales, sino también la concentración de la autoridad en un solo individuo perteneciente a esas instituciones. El monarca tiene que afirmar las reivindicaciones del Estado y la nación, frente a las exigencias más parroquiales de la familia, la clase y el clan. El "nacimiento" del Estado moderno en Francia, cuando Luis XIII rechazó a la reina madre y sus reivindicaciones de familia, en favor de Richelieu y su defensa del Estado, tuvo su imitación en la mayoría de las monarquías del siglo XX. El nacimiento del Estado moderno en Afganistán podría ser fijado el 12 de marzo de 1963, cuando el rey Mohammed Zahir expulsó a su primo Mohammed Daud como gobernante efectivo y prohibió la futura participación en política de miembros de la familia real. En el caso de Arabia Saudita, el Estado moderno podría datar del 20 de marzo de 1964, en que el reemplazo del rey Saud por el príncipe Faisal representó en la práctica la afirmación de la prioridad de los objetivos y necesidades públicos sobre las exigencias de familia y parentesco; los inmensos gastos personales del rey, sus parientes y descendientes fueron reducidos del 15 al 6 por ciento del presupuesto nacional, y los fondos ahorrados se destinaron a educación, comunicaciones y bienestar social. Este traspaso de poder implicó una intensa lucha política entre Faisal y Saud, que dividió a la familia real y estuvo muy cerca de llegar a la violencia abierta.

La prioridad que los monarcas modernizadores asignan a determinadas reformas varía de un país a otro. Ningún monarca parte de una sociedad en todo sentido tradicional, y la mayoría de los países que se modernizan de esa manera necesitan una sucesión de aquellos reyes. Pero el requisito previo de la reforma es la consolidación del poder. Por consiguiente se presta principal atención a la creación de un ejército eficiente, leal, racionalizado y centralizado. Es preciso unificar el poder militar. Para Mahmud II el paso previo, antes de todas las otras reformas, fue la supresión de los jenízaros. Por la misma razón, Menelik de Etiopía y el cha Reza de Irán prestaron atención, antes que nada, a la creación de una fuerza militar centralizada. Por lo común la segunda prioridad consiste en crear una burocracia gubernamental más eficiente. Si el sistema político tradicional ya posee una amplia burocracia, con cierta especialización de funcionamiento y reclutamiento basados en el desempeño, según criterios tradicionales, es probable que los problemas relativos a la reforma de aquélla resulten abrumadores. Por tal motivo, en los Imperios burocráticos centralizados (por ejemplo el ruso, el chino y el otomano) la reforma fue de aplicación más difícil, y en general menos amplia, que en los sistemas que habían tenido un carácter feudal y en los cuales, entonces, la creación de los servicios administrativos podía partir de cero. En tales circunstancias, como en las monarquías absolutas de Europa, el monarca podía incorporar a nuevos hombres y emplear con ventaja la movilidad social y política. El paso

de la adjudicación tradicional al desempeño moderno es, en una palabra, más fácil que el del desempeño tradicional al moderno.

La reforma militar y administrativa proporciona el impulso y los medios para los cambios de la sociedad. Es típico que la creciente actividad del gobierno exija una reorganización más drástica del sistema feudal y la aplicación de nuevos impuestos indirectos sobre la aduana y el comercio. Por lo general vienen luego cambios en el sistema legal, el estímulo del desarrollo económico y la industrialización, la expansión del transporte y las comunicaciones, el mejoramiento de la salud pública, la modificación de las costumbres sociales tradicionales (en cuestiones tales como el papel de las mujeres) y determinados pasos hacia la secularización y el divorcio de los cuerpos religiosos respecto de los asuntos públicos. Es evidente que la realización de estos cambios exige paciencia y fortaleza. En la mayoría de las sociedades, los períodos de intensas reformas se alternan con otros de inmovilidad o aun de acciones tradicionalizadoras. En mayor medida aún que el reformador moderno, el tradicional tiene que avanzar con lentitud si quiere tener éxito. En cuanto ha sido derribado el antiguo orden, es común que el ambiente dominante de la sociedad simpatice con la idea de la reforma.

Pero en una sociedad tradicional es evidente que el monarca reformador se encuentra en minoría. Por consiguiente, actuar con demasiada rapidez y amplitud equivale a movilizar la oposición latente y convertirla en oposición activa. Los Cien Días de Kuang Hsu en 1898 representan un vivido ejemplo de cómo el esfuerzo de hacerlo todo a la vez provoca una rápida detención. Un caso más o menos parecido y casi igualmente infructuoso de utopismo imperial lo ofrece el emperador revolucionario José II, quien entre 1780 y 1790 probó, en los dominios de los Habsburgo, casi todas las reformas que la Revolución francesa introduciría después en Francia. Atacó y subordinó a la Iglesia, ordenó la abolición de las órdenes religiosas contemplativas y la confiscación de sus propiedades, el traspaso de la responsabilidad por los pobres, de la Iglesia al Estado; la tolerancia a los protestantes, la supremacía de los tribunales civiles en lo referente al matrimonio y la incorporación del clero a la burocracia estatal. Estableció la igualdad de penas para nobles y plebeyos, una vez probada su culpabilidad en algún delito. Dejó abiertas las puertas de los empleos públicos a la burguesía, y el ejército a los judíos. Atacó la servidumbre, y declaró que cualquier campesino podía ser un ciudadano, un empresario, un contribuyente y un soldado en potencia. Los campesinos debían tener asegurada la posesión de su tierra, con libertad para venderla e hipotecarla. Quería un impuesto uniforme sobre la tierra, sin "diferencias entre las posesiones de los hombres, sea cual fuere el estamento u orden a que pertenezcan". Cinco meses antes de la caída de la Bastilla emitió un dramático decreto por el cual establecía que los campesinos debían ser dueños de su tierra, conservar el 70 por ciento de sus ingresos y pagar el 18 a sus antiguos terratenientes y el 12 al Estado.[15] En rigor, se había intentado una revolución desde arriba, en el Imperio austrohúngaro, que fracasó antes que se iniciara en Francia la Revolución desde abajo.

Las principales fuerzas políticas de una sociedad tradicional son casi siempre el monarca, la Iglesia, la aristocracia terrateniente y el ejército. Si el sistema político se encuentra fuertemente burocratizado o llega a estarlo, los funcionarios civiles representan también un papel fundamental. A medida que avanza la modernización surgen nuevos agrupamientos, que abarcan primero a una intelectualidad, después a un grupo comercial o empresario y más adelante a tipos profesionales o gerenciales. A su debido tiempo puede desarrollarse una clase obrera, y a la larga el campesinado, que ha existido fuera del reino político, adquiere una conciencia y desarrolla una actividad políticas. El problema del monarca que trata de reformar una sociedad tradicional consiste en crear y mantener un equilibrio favorable entre esas fuerzas sociales. Las autoridades religiosas, los terratenientes, los militares y la burocracia se destacan en las primeras etapas de la modernización. El éxito del monarca depende en gran parte de la medida en que logre conquistar el apoyo de los dos últimos contra los dos primeros. Si se mantiene dependiente del apoyo de la Iglesia y la aristocracia, se verá limitado en su capacidad para emprender reformas. Si la Iglesia es parte integrante del establecimiento tradicional, el éxito del rey depende de su destreza para ampliar su autoridad sobre ella, dominar sus nombramientos y finanzas. En tales casos, como en el Imperio otomano y en la Etiopía y el Marruecos del siglo XX, es probable que el conflicto entre la Iglesia y el monarca resulte atenuado y demorado. En cierta medida, la primera será como el ejército: una fuente de lealtad tradicional hacia la institución de la monarquía, a despecho de la indudable oposición de sus dirigentes máximos respecto de la política que desarrolla el rey. Por otra parte, si la Iglesia y el Estado se separan, si aquélla tiene una jerarquía autónoma y un dominio independiente de la tierra y la riqueza, es muy probable que se convierta en una fuente activa de oposición al monarca. Una aristocracia terrateniente es intrínsecamente independiente de éste, y es casi inevitable que se oponga a sus reformas. Por lo tanto, el éxito del monarca depende de su capacidad para crear una burocracia con intereses de cuerpo distintos de los de la aristocracia, y reclutada, por lo menos en parte, entre los elementos no aristocráticos de la población. Así, pues, el crecimiento del despotismo se vincula con el ascenso de la movilidad social y política.

La principal división política de una monarquía modernizadora es la que existe entre el monarca y sus partidarios burocráticos, por una parte, y la oposición religiosa y aristocrática por la otra. La meta de esta última es la conservación de la sociedad tradicional y de su posición de privilegio en ella. En su lucha por alcanzar ese objetivo, sus intereses, por tradicionales y conservadores que fueren, pueden llevarlos a la larga a abrazar y articular valores modernos de libertad, constitucionalismo, gobierno representativo, en contra de las metas de reforma y centralización del monarca. Ello postula el dilema clásico de la primera fase de la modernización política: el pluralismo tradicional se enfrenta al despotismo modernizador, la libertad choca contra la igualdad. R. R. Palmer resumió con competencia el dilema en su descripción de la rebelión belga de 1787 contra las reformas modernizadoras de José II:

> El problema era claro. Había que elegir entre el cambio social y la libertad constitucional. La reforma podía lograrse al precio de un gobierno arbitrario que anulase la voluntad articulada y las instituciones históricas del país. O bien se conservaría la libertad a costa de perpetuar sistemas arcaicos de privilegio, propiedad, derechos especiales, estructura de clase y participación eclesiástica en el Estado... Era una revolución contra las innovaciones de un gobierno modernizador; en cierto sentido, una revolución *contra* la ilustración. En ese sentido, no es atípica de la época.[16]

Lo que ocurrió con los dominios de los Habsburgo en el siglo XVIII se repitió en los Imperios de los Romanov y otomano, en el XIX. A finales de la década de 1850, cuando Alejandro II adoptó medidas para emancipar a los siervos, la nobleza propuso la convocatoria de una asamblea nacional. Estos intentos de limitar el poder imperial fueron respaldados por "los oligarcas que deseaban acrecentar la influencia de la nobleza y por auténticos creyentes en el constitucionalismo...". Alejandro II llevó adelante con vigor la emancipación, pero rechazó las asambleas con el argumento de que "establecerían en nuestro país una forma oligárquica de gobierno". Como dice W. E. Mosse, los intereses de los siervos se encontraban mucho más a salvo en manos del zar y de sus funcionarios del Ministerio del Interior "que en las de cualquiera de las asambleas electas posibles en la Rusia de ese período. Resulta fácil imaginar lo que habría ocurrido con la liberación de una asamblea 'constitucional' dominada por los 'plantadores' y sus amigos".[17] Se trataba, en verdad, de un caso en que el despotismo "puede ser una fuerza liberadora, que, al 'romper las cadenas de la costumbre, que tanto pesan sobre el salvaje', puede dejar expedito el camino para instituciones más complejas, para una gama más amplia y variada de acción humana".[18]

En el Imperio otomano, Mahmud II fue seguido en 1839 por el sultán Abdulmecid, quien inauguró en el denominado tanzimato un nuevo período de reforma. En su momento estas reformas crearon una oposición constitucional, los Jóvenes Turcos, engendrada, como la mayoría de las oposiciones, en París. Su dirigente, Namik Kemal, se inspiraba en Montesquieu, y quería reemplazar el absolutismo otomano por un sistema constitucional. Todo esto parece liberal y moderno. Pero en realidad Namik Kemal tuvo que recurrir al tradicionalismo para encontrar limitaciones que se pudieran aplicar a un sultán otomano. En rigor, se convirtió en un defensor de las tradiciones islámicas, contra las reformas del tanzimato. Argumentó que las reformas habían abolido los antiguos derechos y privilegios, sin crear otros nuevos; que otrora el Imperio otomano poseía cuerpos representativos que debían ser restablecidos; y que en verdad los jenízaros, el baluarte del antiguo orden, a los que Mahmud II desplazó en 1826, eran "la asamblea consultiva armada de la nación".[19] ¡Qué singular y fascinadora combinación de liberalismo moderno y pluralismo tradicional! Los Jóvenes Turcos derribaron al sultán en 1876 y obligaron a su sucesor a aprobar una Constitución modelada según la belga de 1831. Pero la Constitución funcionó durante un año. El nuevo sultán, Abdulhamid, disolvió el Parlamento en 1878 y restableció la asociación del despotismo con la reforma.

A la vuelta del siglo, el movimiento constitucionalista de Irán fue una combinación parecida de tradicionalismo y libertad. En 1896 ascendió al trono iranio un nuevo monarca que carecía del prestigio de su predecesor. Muchos persas habían venido viajando al extranjero y absorbido ideas respecto del gobierno limitado. En 1906 el país estalló de pronto en rebelión y el cha se vio obligado a conceder una Constitución; de paso, una vez más, seguía el modelo de la belga de 1831. Y una vez más la combinación de fuerzas que produjo ese paso hacia el constitucionalismo fue un grupo abigarrado, que incluía por su lado liberal a estudiantes, comerciantes, intelectuales, y por su lado tradicionalista a grupos tribales, dirigentes religiosos y las hermandades cívicas. La Constitución irania tuvo más éxito que la otomana; por cierto que todavía sigue estando en vigencia. Pero su autoridad varió en proporción inversa a la velocidad de las reformas y la modernización. Durante las décadas de 1920 y 1930 el cha Reza se olvidó tranquilamente de la Constitución, a la vez que modernizaba a su país. Del mismo modo, la reforma más importante que emprendió su hijo, el cha Mohammed, la reforma agraria de 1961-62, se llevó a cabo sólo cuando el cha eludió la Constitución y eliminó el Parlamento.

Frente a la oposición liberal-conservadora, ¿dónde consigue el monarca modernizador apoyo para sus reformas? Su problema es espinoso. La política de su monarquía es reformista, pero la institución monárquica es acentuadamente tradicional. En la oposición se unen los pluralistas tradicionales y los constitucionalistas modernos; él tiene que construir una coalición que lo respalde, compuesta por elementos provenientes de fuentes modernizadoras y tradicionales. En la práctica los monarcas modernizadores reciben apoyo de cuatro fuentes, tres de ellas pertenecientes a su sociedad y una exterior a ella.

Es claro que la primera y más importante base de apoyo es la burocracia. Ésta es la enemiga natural de la aristocracia, y mediante su control de la burocracia el monarca puede llevar a puestos de poder a individuos de grupos sociales no aristocráticos. Pero por lo común no puede hacerlo a granel sin debilitar la base de la burocracia e inclusive provocar una resistencia aristocrática más empecinada y abierta. Puede promover a individuos, pero no a grupos sociales. En cambio, debe tratar de mezclar en su burocracia a los hombres nuevos con los veteranos, de modo que conserve el prestigio de éstos a la vez que sirve a los fines de los recién llegados. Por supuesto, el elemento más importante de la burocracia es el cuerpo de oficiales militares. En muchos casos, como en el Imperio otomano, los militares pueden compartir las metas del monarca. En otros, como en Irán y Etiopía, los elementos dominantes del cuerpo de oficiales poseen valores en esencia tradicionales, pero por ese mismo motivo se mantienen fieles al rey, puesto que éste es la fuente tradicional de la autoridad. Sea como fuere, el poder del monarca depende en gran medida de su ejército y del reconocimiento de una identidad de intereses entre éste y la Corona.

Un monarca decidido y una burocracia eficiente pueden producir un considerable impacto sobre una sociedad tradicional. Pero su poder será muy pocas veces suficiente para imponer reformas importantes. Necesita el apoyo de otros grupos. Es claro que en

Europa occidental la fuente clásica de ese respaldo fue la clase: la nueva burguesía financiera, comercial y a la larga la industrial. Pero en muchas sociedades la clase media no es lo bastante fuerte para resultar de utilidad. El gran problema del emperador revolucionario, como señala Palmer, era que la posición de José II "no expresaba exigencias generales o públicas, ni grupos de partes interesadas, con ideas formuladas y con la costumbre de trabajar juntos. No había nadie a quien pudiese recurrir. Sus seguidores importantes eran sus propios burócratas y funcionarios".[20] En los dominios de los Habsburgo no existían, sencillamente, suficientes elementos de clase media para proporcionar al monarca un apoyo efectivo. En muchas monarquías modernizadoras la tradición de estatismo, del puesto oficial como carrera preferida para los grupos de la élite nativa, impide el surgimiento de una clase media autónoma. Las funciones comerciales y financieras son ejecutadas por minorías étnicas —griegos y armenios en el Imperio otomano y en Etiopía, chinos en Tailandia—, quienes por lo tanto no pueden constituir una fuente importante de apoyo político.

Además, inclusive aunque exista una clase media nativa, puede muy bien ser una fuente de oposición para el monarca. En el siglo XVIII Voltaire y la nueva clase media pudieron mostrar entusiasmo por el despotismo benévolo. Ello ocurrió antes de la era de la soberanía popular y los partidos políticos. Pero la ideología y la visión de los grupos de intelectuales y de la clase media tiende a describir al despotismo más benévolo como un anacronismo feudal. En los círculos de la clase media la monarquía se encuentra sencillamente fuera de moda. Por más que respalde la política social y económica del monarca modernizador, se opone a la monarquía como institución. Rechaza las limitaciones que una monarquía modernizadora impone sobre la libertad de comunicación, las elecciones y los Parlamentos, y es inevitable que vea las reformas como demasiado escasas y tardías, como un soborno insincero destinado a encubrir un intenso compromiso con la conservación del statu quo. De ahí que en un país como Irán la clase media urbana, lejos de constituir un respaldo para el rey modernizador, se ubique al lado del clero tradicional como un enemigo mortal. En verdad, la intensidad de la oposición de la clase media es superior, por lo normal, a la de todos los otros grupos sociales.

Una tercera fuente potencial de apoyo está compuesta por las masas de la población. En general, los reyes son populares, o por lo menos lo son en mayor medida que los aristócratas locales y los terratenientes feudales. Muchas de las reformas propuestas por los monarcas benefician a las grandes masas del pueblo, tanto en el campo como en las ciudades. En la década de 1860 Taewongun movilizó en Corea el apoyo de las clases inferiores y otros grupos antes proscriptos, en un esfuerzo por centralizar el poder e impulsar reformas modernizadoras. En Uganda la oligarquía de los jefes efectuó permanentes intentos de limitar la autoridad de cada uno de los nuevos monarcas. Pero "en cada caso el kabaka recurrió al público, pasando por encima de los jefes y de la administración, y logró reunir el respaldo popular para la idea tradicional del rey todopoderoso".[21] Sin embargo existen muchos problemas relacionados con la obtención

y conservación de ese apoyo más amplio. El llamado a las masas y no a la burguesía puede provocar una oposición más extrema aún por parte de la élite tradicional, y ello en consecuencia con la proposición general de que es más probable que los grupos internos acepten a otros nuevos, y no que lo hagan los antiguos y externos. En segundo lugar, pueden estar justificados los temores de los aristócratas, el llamado a las masas ir demasiado lejos y los campesinos tomar las cosas en sus manos. José II conoció ese problema cuando éstos reaccionaron ante la amplia reforma agraria y se negaron a trabajar y a pagar impuestos y arriendos a nadie, saquearon las casas y fincas, y atacaron a sus anteriores terratenientes. En tercer término, si bien las masas son capaces de una violencia espontánea y errática, no es probable que presten un apoyo político sostenido, organizado, inteligente, y el monarca no se encuentra en condiciones de organizar grupos populares de bases amplias. Una última dificultad es la de que a menudo las masas no comparten los objetivos del monarca. En asuntos bastante específicos vinculados con la subsistencia elemental, tales como la reforma agraria, que beneficia a los campesinos a expensas de la aristocracia terrateniente, hay coincidencia de intereses. Como lo reconocieron Stolopin y Amini, la estabilidad prolongada del monarca puede depender de su capacidad para movilizar el apoyo de los campesinos por medio de reformas como ésa. Pero en otros terrenos de reformas legales, de secularización, de modificaciones en las costumbres, y aun de la educación, las masas, muy en especial las campesinas, se muestran sumamente tradicionales, y es posible que se coloquen detrás de otras élites tradicionales, tales como el clero o los terratenientes locales, para oponerse a la política modernizadora del monarca.

Una cuarta fuente potencial de respaldo es un gobierno extranjero, o cualquier otro cuerpo ajeno al sistema político. Para un monarca modernizador que es un extraño en su propio país, ése puede ser un apoyo muy indeseable pero necesario. El respaldo de Estados Unidos fue durante un tiempo un elemento indispensable en la coalición que mantuvo en el poder al cha de Irán. En este caso pueden verse con claridad los papeles y el juego recíproco de las distintas fuerzas sociales. La oposición al cha estaba constituida por la clase media nacionalista y el clero tradicional. Sus principales puntales eran el ejército, la burocracia y Estados Unidos. Al principio la aristocracia terrateniente también se identificó con la monarquía. Pero a raíz de la crisis de 1961 el gobierno llegó a considerar que la oposición de los terratenientes en ese momento era menos peligrosa que la futura oposición del campesinado. En efecto, trató de reconstruir su coalición, de llevar nuevas fuerzas sociales a la política, consistentes en pequeños propietarios agrarios y campesinos, que le proporcionarían una base popular y reducirían su dependencia respecto de las fuerzas de seguridad y de Estados Unidos. El apoyo de una potencia extranjera en Irán dio tiempo al monarca modernizador para tratar de desarrollar más anchas fuentes de apoyo en el seno de su propio pueblo.

Pero el respaldo exterior también pone en peligro la posibilidad del monarca, de capitalizar los que a la larga pueden ser los sentimientos más poderosos entre todos los grupos de la sociedad: los sentimientos de nacionalismo. Sobreviven los reyes que se

identifican con el nacionalismo popular; perecen quienes permanecen comprometidos con los valores tradicionales, las perspectivas de clase y los intereses de familia en mayor medida que con los nacionales. El destino de gobernantes de Imperios multinacionales como el otomano o el austrohúngaro está ya sellado. Del mismo modo, a una dinastía extranjera como la manchú le resulta difícil identificarse con el creciente espíritu de nacionalismo, tanto debido a su propio origen como a su incapacidad para defender el país contra las incursiones de otros extranjeros. Por otra parte, en Japón el trono se identificó con la afirmación de nacionalismo y con los nuevos programas militares e industriales destinados a asegurar la independencia nacional, y el Estado shinto se desarrolló como el eslabón de enlace entre el nuevo patriotismo y los antiguos valores imperiales.

En Irán, durante las décadas de 1920 y 1930, el cha Reza pudo convertirse en la encarnación institucional del nacionalismo iranio contra la influencia extranjera. La crisis de la monarquía en la de 1940 y comienzos de la siguiente nació en gran medida del hecho de que su hijo resultó incapaz de monopolizar los sentimientos nacionalistas iranios. Éstos fueron expresados cada vez más por el Frente Nacional, que primero dirigió su ira contra los rusos, y después contra los británicos y los norteamericanos. Cuando llegó el momento culminante, el apoyo y la intervención extranjeros desempeñaron su papel —y quizá fue un papel decisivo— en lo referente a mantener al cha en el trono. El precio fue la intensificación de la oposición nacionalista, de clase media y reaccionaria, contra la monarquía. En la década que siguió a 1953 el cha realizó grandes esfuerzos para desarrollar un contraste entre su "nacionalismo positivo" y el "nacionalismo negativo" de Mossadegh y del Frente Nacional. Pero muchos grupos sentían aún que el monarca era desleal en alguna medida para con la nación que gobernaba. En términos del apoyo de su propio sistema político, el monarca debe tender a ser destronado por una potencia extranjera, y no a que ésta lo mantenga. El exilio, por los franceses y británicos, del sultán de Marruecos y el kabaka de Uganda en las últimas etapas del régimen colonial, permitió el posterior retorno de esos reyes a sus tronos, con el respaldo abrumadoramente entusiasta de sus respectivos pueblos.

ASIMILACIÓN DE GRUPO: PLURALISMO O IGUALDAD

"Un Estado burocrático —afirma Mosca— no es más que un Estado feudal que ha avanzado y se ha desarrollado en su organización, y que por consiguiente es más complejo"; los Estados burocráticos son característicos de sociedades que se encuentran en más altos "niveles de civilización"; los feudales, de sociedades en niveles más primitivos de ésta.[22] Esta relación entre la forma política y el nivel de desarrollo parece bastante razonable. A diferencia de los sistemas feudales, los burocráticos exhiben instituciones políticas más diferenciadas, estructuras administrativas más complicadas, una mayor especialización y división del trabajo, más igualdad de oportunidades y movilidad social, y un mayor

predominio de los criterios de desempeño sobre los de adjudicación. Es de suponer que todos estos rasgos reflejan un nivel de modernización política más alto que el que se encuentra en los sistemas dispersos o feudales. Al mismo tiempo, la centralización del poder en el sistema burocrático acentúa la capacidad del Estado para producir reformas modernizadoras en la sociedad.

Pero en el mejor de los casos resulta incompleta la ecuación modernidad igual a centralización y a capacidad para innovar la política. En rigor, cuanto más "moderno" se vuelve un sistema político en ese sentido, más dificultades encuentra para adaptarse a la expansión de la participación que es la consecuencia inevitable de la modernización. El poder que se halla lo bastante concentrado en la monarquía para promover la reforma puede llegar a concentrarse demasiado para asimilar las fuerzas sociales liberadas por la reforma. La modernización crea nuevos grupos sociales y una nueva conciencia social y política en los grupos antiguos. Una monarquía burocrática es muy capaz de asimilar a individuos; más que ningún otro sistema político tradicional, proporciona vías de movilidad social para los inteligentes y los astutos. Pero la movilidad individual choca con la participación del grupo. La jerarquía y la centralización del poder, que facilitan a la monarquía la absorción de individuos, también crean obstáculos para la expansión del poder necesaria si se quiere asimilar grupos.

En la raíz, el problema es el de la legitimidad. La de las reformas depende de la autoridad del monarca. Pero la del sistema político depende a la larga de la participación de una gama más amplia de grupos sociales. Las elecciones, los Parlamentos, los partidos políticos, son los métodos de organizar esa participación en las sociedades modernas. Pero las reformas modernizadoras del monarca tradicional exigen la falta de elecciones, Parlamentos y partidos políticos. Por otra parte, el éxito de las reformas socava la legitimidad de la monarquía. En la sociedad tradicional, el apoyo a ésta provenía al comienzo de grupos leales a ella como institución tradicional, aunque desaprobaran su política modernizadora. Pero a medida que la sociedad cambia aparecen nuevos grupos que pueden aprobar las tendencias modernizadoras del monarca y desaprobar a fondo la existencia de la monarquía como institución. La ampliación de la participación en la sociedad tradicional, en las primeras etapas de la evolución, beneficia a las fuerzas tradicionales. Precisamente por ello el monarca debilita o anula las asambleas, estamentos, consejos y Parlamentos tradicionales. El éxito de sus reformas engendra luego grupos que simpatizan con la modernización y que se muestran ansiosos por participar en política, pero que carecen de los medios institucionales para hacerlo.

El dilema es un producto del carácter distintivo de la monarquía como institución. La política modernizadora de la monarquía exige la destrucción o debilitamiento de las instituciones tradicionales que habrían podido facilitar la expansión de la participación política. Por lo demás, el carácter tradicional de la monarquía como institución hace difícil, cuando no imposible, la creación de canales e instituciones modernos para la participación política. Otros tipos de élites que trabajan mediante otras clases de instituciones pueden

promover las reformas desde arriba y proporcionar canales más amplios de participación política. Por lo general un sistema de partido único posee dicha capacidad, y quizá sea ésa la razón de que las monarquías burocráticas sean reemplazadas tan a menudo, cuando termina su momento, por regímenes de un solo partido. También un gobernante militar puede centralizar el poder para la reforma y luego verse ante la necesidad de ensanchar el poder para la participación de grupos. Pero tiene mucha más libertad que el monarca para organizar un partido político, crear nuevas estructuras de participación (tales como las Democracias Básicas) y adaptarse a la coexistencia con legislaturas y elecciones. El monarca modernizador es prisionero de la institución que hace posible su modernización. Su política exige la expansión de la participación, pero su institución no la permite. El éxito de la modernización en la primera etapa depende del fortalecimiento del poder de esa institución tradicional, cuya legitimidad socava en forma progresiva el proceso de modernización.

Por añadidura, la incapacidad del monarca para adaptarse a la participación política ampliada limita sus posibilidades en lo que respecta a innovar en materia de reformas sociales. La eficacia del monarca depende de su legitimidad, y la declinación de ésta corroe a aquélla. El éxito de sus reformas disminuye el impulso del rey en materia de innovaciones políticas, y aumenta su preocupación por el mantenimiento de su institución. Se abre entonces una brecha entre la sociedad cada vez más moderna y la tradicional que le dio nacimiento; capaz de transformar la sociedad, pero incapaz de transformarse él mismo, el padre monárquico es devorado a la larga por su progenie moderna.

Muchas sociedades ofrecen pruebas de la diferencia de capacidad para ampliar en forma satisfactoria la participación: por un lado la de los sistemas tradicionales con un poder altamente centralizado y que por lo tanto eran capaces de innovaciones políticas, y por el otro la de aquéllos en los cuales el poder se encontraba disperso y por ende poseían dicha capacidad en menor grado. Como ya vimos, en el mundo occidental la centralización del poder y las reformas modernizadoras se produjeron en el continente antes que en Inglaterra, y en ésta antes que en América.[23] En el siglo XVIII el despotismo centralizado de los franceses fue visto como el vehículo de la reforma y el progreso; sólo conservadores como Montesquieu podían ver ventajas en el sistema político inglés, al que por lo general se consideraba corrompido, desorganizado, fraccionado y atrasado. Pero la centralización del poder bajo auspicios tradicionales también funcionó de modo de obstruir la expansión de la participación política, en tanto que los sistemas en que aquél se mantenía disperso se hallaban en mejores condiciones para asimilar las clases sociales en ascenso al sistema político. Así, en Norteamérica, la centralización estaba menos avanzada aún que en Inglaterra, y la expansión de la participación se desarrolló con mayor rapidez y facilidad. Por consiguiente, los sistemas de los siglos XVII y XVIII que eran menos modernos en el plano político llegaron a serlo más en el XIX.

Entre China y Japón hay una diferencia parecida en lo que respecta a la evolución. A mediados del siglo XIX, la autoridad y el poder se encontraban mucho más centralizados en China que en Japón: la una era un Imperio burocrático, el otro todavía seguía siendo feudal en esencia. La sociedad japonesa estaba sumamente estratificada y permitía muy poca estabilidad social; la china era más abierta y toleraba el movimiento de ascenso y descenso de los individuos en la escala social y burocrática. En Japón la herencia, según la frase de Reischauer, era "la fuente básica de la autoridad", en tanto que en China desempeñaba un papel de menor importancia, y el avance en la burocracia se basaba en un complicado sistema de exámenes.[24] Como sugiere Lockwood, un observador de 1850 a quien se le hubiese pedido que juzgara el potencial de desarrollo futuro de los dos países "habría apostado sin vacilar por China". En el plano político,

> la herencia feudal de Japón... tendía a conservar el poder político en manos de una casta de guerreros con plena conciencia de sí (cuyas) capacidades y hábitos de dominación sobre un pueblo no libre eran elementos dudosos en lo referente a la modernización, para no decir mucho... En comparación, sólo China, entre los pueblos asiáticos, llevaba consigo, al mundo moderno, una tradición de igualitarismo, libertad personal y movilidad social, de propiedad privada libremente comprada y vendida, de pragmatismo y materialismo terrenos, de humanos ideales políticos sancionados por el derecho a la rebelión, del aprendizaje como llave de acceso a los puestos públicos.[25]

Pero el mismo sistema feudal que hizo que el Japón de Tokugawa pareciera tan atrasado en comparación con la China de Ching, proporcionó también la base social para el ensanchamiento de la participación política y para la integración de los clanes tradicionales y los nuevos grupos comerciales en el sistema político. En Japón "el liderazgo potencial —debido a las instituciones políticas feudales— estaba mucho más difundido, no sólo entre los 265 *han* 'autónomos', sino también entre los diversos grupos sociales, con sus distintas funciones en la sociedad. Si una zona o sector geográficos de la sociedad japonesa no respondían en forma adecuada a la crisis creada por las presiones occidentales, otros lo harían; en rigor, eso fue lo que ocurrió".[26] La distancia entre el final simbólico del feudalismo (1868) y la organización del primer partido político moderno (1881) fue lo bastante reducida para que éste pudiera ser construido sobre los escombros del primero. Así, pues, en Japón el ensanchamiento e institucionalización de la participación política se desarrollaron junto con la introducción de las innovaciones de la política modernizadora. En China, en cambio, los valores y actitudes confucianos demoraron la conversión de la élite política a la causa de la reforma, y cuando se convirtió, la centralización de la autoridad impidió la asimilación pacífica de los grupos sociales producidos por la modernización.

Las pautas de evolución de África no parecen tener diferencias muy importantes respecto a las de Europa y Asia. Ruanda y Urundi, por ejemplo, eran dos sociedades tradicionales de dimensiones parecidas, geografía y economía similares y una composición étnica semejante, con un 75 por ciento de tribeños bahutu y un 15 por ciento de guerreros watusi, que constituían la élite política y económica. Las principales diferencias entre los

dos reinos se percibían en la distribución del poder y en la flexibilidad de la estructura social. El *mwami* o rey de Ruanda "era un monarca absoluto que gobernaba mediante una organización sumamente centralizada y sobre la base de principios que le permitían controlar con eficacia a sus vasallos militarmente poderosos". En Urundi el rey compartía el poder con el clan real, o *baganwa*, cuyos miembros "eran la clase gobernante por derecho hereditario". En Ruanda el rey podía otorgar tierras a los miembros de la familia real, pero éstos "carecían de derechos o poderes especiales". En cambio el *baganwa* de Urundi podía designar a sus propios subordinados "para que dirigiesen sus ejércitos personales y administraran sus tierras". No pocas veces esos ejércitos personales se utilizaban contra el rey, en la típica manera feudal. De tal modo, si bien en teoría el monarca de Urundi era absoluto, en la práctica real, "con respecto a los *baganwa*, virtualmente el *primus ínter pares* en un Estado descentralizado". Los sistemas de matrimonio real y de herencia del trono tendían a "consolidar el poder real" en Ruanda, pero en Urundi "contribuían a debilitar el poder real". Asimismo, las guerras exteriores que eran típicas de Ruanda también "consolidaban el poder real al aumentar el tesoro del rey y poner a su disposición nuevas tierras, vacas y otros bienes para su distribución a sus vasallos victoriosos".[27] En Urundi, en cambio, las guerras civiles entre los príncipes rivales ayudaban a reducir la autoridad real.

Aunque en algunos sentidos Ruanda era más conservadora y tradicional que Urundi, resultaba claro que también era más centralizada y burocrática, en tanto que ésta era más dispersa y feudal. La receptividad de las dos sociedades a los cambios socioeconómicos reflejaba estas diferencias. Los hombres de Ruanda mostraban una "mayor rapidez intelectual para el 'aprendizaje libresco'", y mayor "capacidad e interés para aprender las costumbres europeas en el sistema escolar, en la instrucción religiosa y en respuesta a las reformas económicas o políticas propuestas por los europeos". Entendían que "la cultura europea les ofrecía la oportunidad de aumentar su prestigio y su poder, y tendían a actuar de manera de apropiarse lo más posible de ella". En el caso de los de Urundi, por el contrario, "las nuevas instituciones y hábitos parecen ser recibidos como nuevas imposiciones desde arriba, aceptadas por necesidad antes que recibidas con agradecimiento y aprovechadas, y eludidas hasta donde ello resultaba posible". Estas diferencias de receptividad al cambio son el resultado, en gran medida —según se advirtió—, de la diferencia existente entre "un sistema político fuertemente centralizado y uno descentralizado".[28]

La capacidad para ampliar el poder político y asimilar grupos al sistema, parecería, empero, variar precisamente a la inversa entre ambos. En Ruanda, más moderna y "progresista", el proceso de cambio implicó en 1959, una violenta revolución en la cual los hutu, antes subordinados, se volvieron contra sus gobernantes watusi, mataron a varios miles de ellos, expulsaron al exilio a unos 150.000 tusi. Como en Rusia, China y el Imperio otomano, la monarquía centralizada de Ruanda fue reemplazada por un régimen de un solo

partido. A finales de 1963, incursiones de guerrilleros watusi a través de las fronteras de Ruanda provocaron otra salvaje matanza tribal, en la cual, por lo que parece, los hutu mataron a otros 10.000 de los tusi que quedaban dentro de sus fronteras y dejaron flotar sus cadáveres río Ruzizi abajo, hasta Burundi, además de mutilar y apuñalar a varios otros miles. Se informó que Kigali, la capital de Ruanda, estaba impregnada del olor de carne humana. "En pocas semanas —informó un residente europeo— Ruanda retrocedió 500 años."[29] De tal forma, el sistema político de Ruanda, centralizado, jerárquico, más abierto y tradicional, resultó evidentemente incapaz de absorber de modo pacífico a los grupos sociales antes excluidos. El resultado fue una sangrienta revolución y conflicto, en los que para 1966 más de la mitad de la población watusi, de 400.000 personas, había sido asesinada o exiliada.

La evolución política de Burundi no es, ni mucho menos, un modelo de progreso pacífico. En el lapso de cuatro años dos primeros ministros fueron asesinados y uno gravemente herido. Pero la violencia se mantuvo limitada, y se evitaron las matanzas tribales. "En tanto que en Ruanda el régimen mayoritario hería las raíces mismas del sistema tradicional de estratificación y ponía en peligro, de manera directa, la naturaleza de élite del sistema político, en Burundi, donde las divisiones eran menos coherentes, las fuerzas de la tradición y la modernidad se fusionaron en relativa armonía."[30] La monarquía urundi, más débil, descentralizada, fue llevada a la independencia como monarquía constitucional, se desarrollaron partidos políticos basados en clanes aristocráticos y que pasaban por sobre las divisiones entre las tribus, y los dirigentes del país surgieron de los dos grupos tribales. Pero las tensiones causadas por la independencia y el impacto del conflicto tribal de Ruanda llevaron al monarca a adoptar un papel más activo en el sistema político. Esta tendencia a la centralización del poder, "que coincidía con la ampliación de la participación política del campesinado, no sólo destruyó la antigua pauta de tensiones equilibradas entre los *ganwa*, sino que en rigor abrió el camino para la polarización del sentimiento étnico entre los hutu y los tusi".[31] En la elección de 1965 los hutu llegaron a dominar el Parlamento. El rey respondió impugnando la autoridad de éste y afirmando con más vigor su derecho a gobernar tanto como a reinar. Estas actitudes empujaron a algunos hutu a intentar en octubre de 1965 un golpe que fracasó, y que provocó la ejecución de varios dirigentes bahutu por el gobierno. A consecuencia de ello, y en la práctica, la Corona quedó prisionera de los tusi; otro golpe, en julio de 1966 reemplazó al rey por su hijo; un tercero, en el otoño del mismo año, terminó por completo con la monarquía y estableció una monarquía dominada por los watusi. Pero durante toda esta situación Burundi seguía evitando la matanza en masa de su vecina, y en verdad la inestabilidad que sufrió fue en cierta medida un resultado de dicha carnicería. La incapacidad de los tusi y los hutu para vivir juntos y en paz, bajo el sistema centralizado de Ruanda, quedó establecida en forma definitiva. Su capacidad para coexistir en el sistema descentralizado de Burundi no se había demostrado aún, pero seguía siendo posible.[32]

Las diferencias de evolución política de estos dos Estados africanos tienen su paralelo en otras parecidas, entre Estados con sistemas políticos comparables. En Uganda, por ejemplo, los banyoro desarrollaron un sistema estatal muy centralizado, en tanto que sus vecinos, los iteso, carecían de tal sistema, poseían una estructura de poder sumamente dispersa, "y, si se juzga según normas occidentales, existían en un estado de casi anarquía". Pero en contraste con los banyoro, con su sistema tradicional más moderno, los iteso se adaptaron con mucha mayor rapidez a las formas modernas de participación política organizada. Han "abandonado con rapidez buena parte de su organización social tradicional y se mostraron más o menos prestos a adaptarse a nuevas formas de asociación".[33]

En forma similar, David Apter descubrió que la capacidad de los sistemas políticos africanos para adaptarse a la modernización era una función de sus sistemas de valores tradicionales y de sus antiguas estructuras de autoridad. Las sociedades con sistemas de valores consumatorios tenían pocas probabilidades de adaptarse con éxito al mundo moderno. Entre las que poseían sistemas de valores instrumentales, las pautas de adaptación resultaban determinadas en gran medida por el carácter jerárquico o piramidal de la estructura de autoridad tradicional. Un sistema jerárquico con elevada movilidad social, como el que existía en Buganda, reaccionaba en forma similar al de Ruanda y absorbía con gran rapidez todas las prácticas sociales, económicas y técnicas modernas. Pero poseía una muy escasa capacidad para ensanchar la participación política. Los baganda se oponían con energía a la organización de partidos políticos y otros tipos de dispositivos institucionales para estructurar dicha participación. Se resistieron a la introducción de las elecciones en 1958 porque, como afirmó el primer ministro de Buganda, "desde tiempos inmemoriales los baganda no conocieron otro gobernante superior a su kabaka en su reino, y todavía no reconocen a ninguna otra persona cuya autoridad no derive del kabaka y se ejerza en su nombre".[34] En una palabra, la autoridad no puede derivar de fuentes representativas. Debido a ello, Buganda se convirtió en una entidad diferenciada y un tanto inasimilable dentro de la independiente Uganda. Sus representantes en el gobierno central constituían el principal partido de oposición, el Kabaka Yekka ("Kabaka Solo"), dedicado a la conservación de la autoridad del monarca. En un esfuerzo por llegar a una conciliación, se nombró al Kabaka presidente de Uganda, en tanto que el primer ministro era el dirigente del principal partido nacionalista, el Congreso de los Pueblos Unidos, que basaba su fuerza principalmente en las porciones no bugandinas de Uganda. Pero a su debido tiempo fracasó ese esfuerzo por reconciliar pautas modernas y tradicionales de autoridad. A comienzos de 1966 el primer ministro Obote concentró el poder en su persona y expulsó al Kabaka de la presidencia. Unos meses después el ejército de Uganda penetró en Buganda y luego de un breve asedio se apoderó del palacio del Kabaka y lo envió al exilio, con lo cual terminó, al menos por el momento, con la tradicional monarquía centralizada de Buganda. Los dirigentes de este país afirmaron que 15.000 de sus tribeños habían sido muertos. Así, pues, la jerarquía

monárquica tradicional de Buganda no pudo absorber las formas modernas de participación política, y el sistema político moderno de Uganda no logró asimilar la monarquía tradicional de aquel país. "El tipo de sistema jerárquico instrumental —dice Apter— puede innovar con facilidad hasta que se pone en juego el principio monárquico; en ese momento todo el sistema se une para resistirse al cambio. En otras palabras, estos sistemas son mucho más resistentes a las formas políticas de modernización que a otras, y no les resulta fácil, en particular, sustituir el principio jerárquico de autoridad por uno representativo."[35]

El destino de Buganda puede compararse con la evolución del sistema fulani-hausa, de Nigeria del norte. Como Buganda, también ésta poseía una estructura de valores instrumental. Pero a diferencia de aquélla, la autoridad se hallaba organizada principalmente sobre una base piramidal. Debido a ello, los fulani-hausa eran mucho menos activos que los baganda en lo que respecta a modernización social, económica y cultural. En muchos aspectos seguían siendo muy tradicionales. Como los baganda de Uganda, también permanecieron fuera de las principales corrientes de política nacionalista moderna que se desarrollaron durante la década que precedió a la independencia de ambos países. Pero a diferencia de ellos, los fulani-hausa se adaptaron a la participación en un sistema moderno. En verdad, supieron "organizarse... con éxito para la vida política moderna, y lo hicieron, en rigor, hasta el punto de dominar a casi toda Nigeria". A principios de 1966 ese papel predominante de los hombres del norte fue liquidado por un golpe militar encabezado por los ibo de Nigeria oriental. Sin embargo, a diferencia del gobierno de Uganda, el nuevo gobierno central de Nigeria no mostró condiciones ni deseos de tratar de eliminar las dispersas estructuras de poder del norte; en lugar de ello se elaboraron una serie de transacciones entre el gobierno central y las autoridades del norte. Como declara Apter, el sistema piramidal instrumental de los fulani-hausa "es adaptativo, a la vez que se mantiene conservador. Propensos a transacciones y negociaciones, los fulani-hausa no se dedican, empero, con facilidad, al desarrollo en masa, ni se impregnan de ideas de cambio y progreso".[36] Resulta evidente que el proceso de evolución se encuentra lejos de haber terminado, pero no parecería irrazonable predecir que los emires nigerianos del norte pueden llegar a adaptarse a la expansión de la participación política en formas no muy distintas a las de la aristocracia inglesa.

Por consiguiente, hay pruebas concluyentes de que cuanto más pluralista en su estructura y más disperso en su poder es un sistema político tradicional, menos violenta resulta su modernización política y con más facilidad se adapta a la ampliación de la participación política. Estas condiciones permiten el surgimiento de un sistema moderno, participante, con más probabilidades de ser democrático que autoritario. Por paradójico que pueda parecer, los sistemas tradicionales dispersos o feudales caracterizados por una rígida estratificación social y por una escasa movilidad social producen una democracia moderna más a menudo de lo que lo hacen los sistemas tradicionales burocráticos más diferenciados, igualitarios, abiertos y fluidos, con su poder altamente centralizado. La

experiencia de la Europa de los siglos XVII y XVIII se reproduce en el Asia y África del XX. Los sistemas tradicionales más modernos antes de la expansión de la participación política son los que encuentran mayores dificultades para hacer frente a las consecuencias de esa expansión.

EL DILEMA DEL REY: ÉXITO O SUPERVIVENCIA

En Marruecos e Irán, Etiopía y Libia, Afganistán y Arabia Saudita, Camboya y Nepal, Kuwait y Tailandia, monarquías tradicionales pugnaron por modernizarse en la segunda mitad del siglo XX. Dichos sistemas se vieron envueltos en un dilema fundamental. Por un lado, la centralización del poder en la monarquía era necesaria para promover la reforma social, cultural y económica. Por el otro, esa centralización hacía difícil o imposible la expansión del poder del sistema tradicional y la asimilación a él de los nuevos grupos producidos por la modernización. La participación de éstos en la política sólo podía lograrse, en apariencia, al precio de la monarquía. Se trata de un problema un tanto inquietante para el monarca; ¿debe ser víctima de sus propias realizaciones? ¿Puede eludir el dilema de éxito o supervivencia? O dicho con mayor amplitud, ¿existe algún medio que pueda ofrecer un tránsito menos y no más disgregador, de la autoridad centralizadora necesaria para las innovaciones políticas, al poder ampliable que hace falta para la asimilación de grupos?

En lo fundamental, el problema implica la relación entre la autoridad tradicional y la moderna. El monarca tiene ante sí tres estrategias posibles. Puede tratar de reducir o eliminar el papel de la autoridad monárquica y promover el avance hacia una monarquía moderna, constitucional, en la cual la autoridad se encuentre encarnada en el pueblo, los partidos y los Parlamentos. O bien es posible llevar a cabo un esfuerzo consciente para combinar la autoridad monárquica y la popular en el mismo sistema político. O, por último, cabe mantener la monarquía como la principal fuente de autoridad del sistema político y realizar esfuerzos para reducir al mínimo los efectos disgregadores que le produzca el ensanchamiento de la conciencia política.

Transformación

En las monarquías constitucionales modernas, el rey reina, pero no gobierna; la autoridad emana del consenso popular expresado en elecciones, partidos y legislaturas. ¿Hay alguna razón para que las restantes monarquías gobernantes no puedan convertirse pacíficamente, si el rey así lo desea, en modernas monarquías reinantes? En teoría ello es factible, pero las tradicionales que existían en la segunda mitad del siglo XX eran casi todas regímenes muy centralizados. Las únicas excepciones de importancia eran Afganistán, donde el pluralismo tribal respaldaba desde hacía tiempo la dispersión del poder, y

Marruecos, donde el colonialismo había engendrado una experiencia con partidos, única entre las monarquías gobernantes. No existen en la historia casos de paso pacífico y directo de la monarquía absoluta a un régimen electoral, con un gobierno responsable ante el Parlamento y un rey que reine pero no gobierne. En la mayoría de los países ese cambio implicaría el traspaso básico de legitimidad, de la soberanía del monarca a la del pueblo, y ello exige por lo general tiempo o una revolución. Las monarquías constitucionales modernas de la actualidad partieron casi invariablemente de sistemas tradicionales feudales antes que de los centralizados. "Cuanto menores sean sus prerrogativas —hizo observar Aristóteles—, más tiempo permanecerá intacta la autoridad de un rey." En Japón, por ejemplo, el emperador era la fuente tradicional de legitimidad, pero casi nunca gobernaba. Los cambios de poder, del shogunato a la oligarquía Meiji, a los regímenes de partido de la década de 1920 y a las juntas militares de la de 1930 fueron legitimados todos por medio del emperador. Mientras éste no intentara el gobierno activo, la legitimidad monárquica no competía con la autoridad del pueblo, los partidos y el Parlamento, sino que la reforzaba. "Resulta difícil sobreestimar —señaló Mendel— el poder simbólico de la institución imperial japonesa para legitimar transiciones más o menos pacíficas del liderazgo popular."[37]

Un rumbo alternativo de adaptación consiste en que el monarca gobernante tradicional abandone sus reivindicaciones formales de legitimidad en beneficio del mantenimiento de su poder real para gobernar. En 1955 Sihanouk abdicó como rey de Camboya, entregó el trono a su padre, organizó un partido político, triunfó en las elecciones parlamentarias y volvió al gobierno como primer ministro. Cuando su padre murió en 1960 continuó formalmente la monarquía constitucional y la reina ascendió al trono; pero se enmendó la Constitución de modo que incluyese a un jefe de Estado elegido por el Parlamento, y Sihanouk fue elegido para ese puesto. Así, en forma un tanto parecida a la de la aristocracia inglesa, Sihanouk mantuvo la sustancia del gobierno tradicional de élite mediante la adaptación de éste a las formas de legitimidad popular.

Pero el paso más habitual no va de la monarquía gobernante a la parlamentaria, sino de aquélla a la oligarquía. Se mantiene la legitimidad monárquica, pero el gobierno efectivo pasa de manos del monarca a las de una élite burocrática. Tal fue, en la práctica, lo que ocurrió con la rebelión de los Jóvenes Turcos, de 1908, en el Imperio otomano, y durante la década siguiente una junta militar ejerció el poder efectivo en nombre del sultán. La revolución de 1932 transformó a Tailandia, de monarquía absoluta en monarquía limitada. Una oligarquía dominada por los militares gobernó al país en nombre del monarca; dentro de aquélla distintas camarillas se reemplazaban unas a otras con regularidad, por medio de golpes bastante limitados y por lo general sin derramamientos de sangre. Este régimen oligárquico, como el de los Jóvenes Turcos, representaba cierta ampliación de la participación respecto del que había existido antes. Pero no implicaba la creación de una capacidad institucionalizada para absorber nuevos grupos sociales. Tailandia seguía careciendo de un sistema político expansible, y parecía probable que el esquema de los

hechos que en 1932 derribaron la monarquía absoluta tuviese su paralelo, en el futuro, con el derrocamiento revolucionario de la oligarquía militar.

Cuanto más vigor pone un monarca en el ejercicio de la autoridad, más difícil resulta trasladarla a otra institución. Se puede suponer que es virtualmente imposible que un rey modernizador que ha luchado por centralizar el poder e imponer reformas frente a una fuerte oposición tradicionalista, afloje su presión y adopte en forma voluntaria un papel digno antes que uno eficiente. Es muy natural que se sienta indispensable para el orden, la unidad y el progreso de su país, y que crea que sus súbditos se sentirían perdidos sin él. Se afirma que en cierta ocasión, cuando se le preguntó por qué no se convertía en un monarca constitucional, el cha de Irán respondió: "Cuando los iranios aprendan a comportarse como los suecos, yo me comportaré como el rey de Suecia".[38] Es probable que cualquier modernizador monárquico semejante tenga sentimientos paternalistas igualmente fuertes. Además, el sistema y la sociedad llegan a reflejar la expectativa de un régimen monárquico autoritario. El posible debilitamiento de ese régimen abre la perspectiva del surgimiento de pretendientes rivales al poder, y de ambiguos principios de legitimidad. La incertidumbre y el temor acerca de lo que pueda venir a reemplazar la legitimidad y el gobierno monárquico se convierten en un poderoso sentimiento en muchos grupos que se oponen al cambio. Si desaparece la autoridad del rey, ¿qué otra cosa unirá a la comunidad? En el caso extremo, la existencia de ésta puede identificarse totalmente con la autoridad del monarca.

En parte por ese motivo, el paso exitoso de la monarquía gobernante a la constitucional puede ser facilitado por accidente de nacimiento, salud y muerte, que indican que el ejercicio autoritario del poder monárquico no es indispensable para la estabilidad política. La aparición oportuna de un monarca demente, de un rey niño o de un príncipe juerguista puede representar un papel fundamental en lo que respecta a conservar la continuidad institucional. La insania de Jorge III (si existió) representó una bendición para la evolución constitucional de Gran Bretaña. La modernización de Japón fue facilitada por el hecho de que el emperador Meiji tenía quince años cuando se lo "restableció" en el trono. Del mismo modo, el paso de la monarquía absoluta a la limitada en Tailandia contó sin duda con la ayuda de la circunstancia de que el rey Prajadhipok era un gobernante razonablemente pasivo e ineficaz, que aceptó de buena gana la revolución de 1932 y abdicó tres años más tarde, después de entregar el trono a un joven de dieciséis años que estudiaba en Suiza. La transición de los monarcas gobernantes a los reinantes de Irán y Marruecos resultaría facilitada si el cha Mohammed y Hassán II abdicasen o murieran antes que sus hijos llegasen a su madurez. En la década de 1960 el heredero de la Corona de Etiopía era un individuo más bien débil, bonachón, presuntamente partidario de aceptar un régimen constitucional limitado cuando llegara al trono. Pero también se sabía que estaba ansioso por llevar adelante el objetivo contradictorio de dar nuevo ímpetu al proceso de reforma que se había hecho más lento a finales de la década anterior. Así, una vez en el trono tendría que elegir entre las virtudes políticas potenciales de la pasividad y la necesidad

social inmediata del activismo. La experiencia casi universal de su propio país y de otros sugiere que lo más probable es lo segundo.

Coexistencia

Si la modernización es inevitable, ¿qué se debe hacer, en lo que respecta a ampliar el poder del sistema político, con el fin de que aquélla resulte tolerable? ¿Hay algún motivo para que sea imposible combinar el régimen monárquico y el gobierno de partido, de manera de institucionalizar la coexistencia competitiva —en el sistema— de dos fuentes de poder independientes? Una conciliación por el estilo puede durar mucho tiempo —como en verdad ocurrió en la Alemania imperial a lo largo de casi medio siglo—, pero la relación siempre será incómoda. En semejante sistema se presiona sobre el monarca, bien para que se convierta sólo en un símbolo, bien para que trate de limitar la expansión del sistema político, con lo cual se precipita una crisis constitucional como la que ocurrió en Grecia, en 1965. En la práctica, otras instituciones de autoridad eran débiles o no existían en la mayoría de las monarquías tradicionales de la segunda postguerra. Con pocas excepciones, todas contaban con uno u otro tipo de cuerpos legislativos; pero en general se trataba de obedientes instrumentos del régimen. Si en alguna ocasión trataban de actuar con independencia y afirmar su propia autoridad, ello adoptaba por lo general la forma de una interposición de obstáculos ante la proposición de reformas del monarca. En Irán el Parlamento mantuvo una vida institucional desde la promulgación de la Constitución en 1906, y fue lo bastante vigoroso y conservador para que el primer ministro Amini tuviese que insistir en su disolución, a costa de su propio cargo, en 1961. "En la actualidad —comentó Amini— el Majlis es un lujo para el cual el pueblo iranio aún no está preparado."[39]

El problema permanente, en cualquier esfuerzo por institucionalizar la coexistencia de la legitimidad monárquica y la popular, es el que se refiere a la doble responsabilidad del primer ministro y su gabinete hacia el rey y el Parlamento. En rigor, en casi todas las monarquías gobernantes posteriores a la Segunda Guerra Mundial, el primer ministro era principalmente responsable ante el rey, no ante el Parlamento. En Irán no podía ser miembro de éste, y la Constitución afgana de 1964 contenía una cláusula similar. Era inevitable que surgieran fricciones si el primer ministro trataba de actuar con independencia del trono. El cha iranio cuidó de limitar la libertad de acción de la mayoría de sus primeros ministros, y expulsó a quienes daban muestras de estar consiguiendo el respaldo de otras fuentes. Cuando uno de ellos lo logró, como en el caso de Mossadegh, el resultado fue una crisis constitucional.

Los partidos políticos eran débiles o inexistentes en casi todas las monarquías tradicionales. A mediados de la década de 1960 no los había en Etiopía, Arabia Saudita o Libia. En Nepal y Tailandia estaban abolidos. La falta de una experiencia colonial en la

mayor de las monarquías anulaba un importante incentivo para la formación de movimientos populares y partidos políticos. Donde la monarquía se encontraba sometida al colonialismo, aquélla, como en Marruecos y Buganda, servía de sustituto o competidor de los partidos, y de foco de los sentimientos nacionalistas. Cuando en los regímenes monárquicos existen partidos, por lo común son poco más que camarillas parlamentarias que carecen de todo apoyo de masas organizadas de alguna magnitud.

El esfuerzo más notable para combinar las fuentes de autoridad monárquica y moderna se realizó en Marruecos después de la Segunda Guerra Mundial. En parte gracias a su experiencia colonial, ese país desarrolló partidos políticos más fuertes que en la mayoría de las monarquías gobernantes. En el momento de la independencia, en 1956, el partido dominante era el Istiqlal, fundado en 1943 y que complementó al monarca como promotor de la independencia marroquí. En rigor, como escribió un dirigente político, el sistema de Marruecos no sería "una monarquía tradicional feudal, absoluta", ni una constitucional moderna, con la Corona en un papel puramente simbólico. Fue, más bien, "una variante de la monarquía absoluta, basada en el reforzamiento del Islam… que comprometía la responsabilidad personal del rey".[40] Pero era inevitable que las exigencias del partido y el trono hicieran difícil, si no imposible, mantener un gabinete responsable ante ambos. Zartman resume con precisión los problemas marroquíes en ese terreno:

> En los dos primeros Consejos de Ministros, Mohammed V trató de crear un gobierno de unidad nacional dirigido por un líder independiente. A la larga ambos cayeron, porque hicieron caso omiso de las exigencias del partido y de las realidades. Ciertos miembros del tercer gobierno, y todos los del consejo que lo siguió, fueron elegidos como técnicos políticamente independientes, en consonancia lógica con el sistema vigente, casi idéntico a uno regido por visires. Pero en un país joven como Marruecos, todo y todos son políticos. El gobierno se vio desgarrado entre la responsabilidad hacia el rey y la debida a los grupos partidarios, entre su naturaleza visirial y su carácter ministerial. Por consiguiente, también él cayó, pues no era responsable ante los grupos políticos que podían imposibilitar su labor, y debido a que tales grupos no se encontraban atados por la responsabilidad colectiva del consejo.
>
> Aunque no hubiese existido una presión catalítica del príncipe para acentuar su papel gubernamental, era natural que el gobierno tendiera a buscar una posición estable como sistema puramente visirial, o ministerial puro, con el solo fin de sentirse cómodo en su papel. Frente a las tendencias partidistas que, como es lógico, empujaban en la segunda dirección, el rey actuó en la contraria: el último gobierno de Mohammed V, su continuación y los siguientes de Hassán II fueron visiriatos, y sus miembros eran designados por separado y personalmente responsables ante el rey.[41]

Un monarca también puede tratar de organizar su propio partido político, y hacer lo posible por institucionalizar el apoyo popular para su papel activo permanente. Al año siguiente de la muerte de Mohammed V en 1961, el nuevo rey, Hassán II, promulgó una Constitución en un esfuerzo por llevar al régimen en una dirección más constitucional. Los principales participantes en las elecciones que se llevaron a cabo en mayo de 1963 —regidas por esa Constitución— fueron el Istiqlal, que para entonces era un partido conservador, la Unión Nacional de Fuerzas Populares, partido socialista de izquierda, y un partido de los que en esencia eran los amigos del rey, llamado Frente para la Defensa de las

Instituciones Constitucionales. El rey abrigaba la esperanza de que el frente conquistara una mayoría que le permitiese actuar, pero en rigor sólo logró 69 bancas sobre 144. En Estados Unidos un amplio consenso permite que el presidente trabaje con un Congreso dominado, no sólo por hombres del partido contrario, sino por personas que se oponen a sus puntos de vista políticos. En un país en proceso de modernización los problemas son más profundos, las pasiones más intensas, y en un caso como ése están en juego principios de legitimidad encontrados. El gobierno quedó paralizado, y en junio de 1965 Hassán clausuró el Parlamento y decidió gobernar por sí mismo. El Parlamento, dijo en esa ocasión, estaba "inmovilizado por inútiles debates", el gobierno parlamentario aceleraría la degradación del sistema, y era necesaria una "acción decidida". "El país clama por un gobierno estable y fuerte."[42] Este esfuerzo por unir el régimen monárquico al gobierno parlamentario terminó en el fracaso. Sucesos posteriores sugirieron que el rey quizás estuviera dependiendo cada vez más de la burocracia y las fuerzas de seguridad, y fuese su prisionero.

Los esfuerzos para combinar los partidos políticos activos con una monarquía gobernante tampoco tuvieron éxito en Irán. Históricamente, aquéllos eran más débiles que en Marruecos. Pero a finales de la década de 1940 y en la de 1950 el Partido Tudeh y el Frente Nacional desarrollaron suficientes fuerzas y apoyo para bloquear al cha en el Majlis o Parlamento, y para desafiar en 1953 la existencia misma de la monarquía. Después de recuperar un poco más de solidez para su trono, el cha desalentó el desarrollo de sistemas políticos que pudiesen convertirse en focos autónomos de poder. A finales de la década de 1950 patrocinó la formación de un "sistema de dos partidos", con uno del gobierno y uno de la oposición, dirigido este último por un íntimo amigo personal y político del cha. En las elecciones de 1960 éste trató de impulsar la candidatura de hombres que simpatizaran con su programa. Pero la oposición conservadora estimuló la reaparición de un movimiento más nacionalista y radical, opositor de la monarquía, y el cha se vio obligado a anular las elecciones so pretexto de que en ellas había corrupción, y de que el proceso electoral había sido dominado por elementos reaccionarios. Al cabo, en septiembre de 1963, consiguió un Parlamento que lo respaldara, por el método bastante directo de designar en la práctica a los candidatos. Interrogado acerca de ese evidente apartamiento respecto del procedimiento democrático habitual, se afirma que habría respondido: "¿Y qué? ¿No es mejor que lo hiciera esta [es decir, su] organización, y no los políticos, para sus propios fines? Por primera vez tenemos un Majlis y un Senado que representan de verdad al pueblo... a los terratenientes".[43] En Irán, pues, el monarca subordinó al Parlamento y los partidos, en tanto que en Marruecos los suspendió y desplazó. En ninguno de los dos países fue posible combinar un monarca gobernante activo con partidos autónomos y activos. Un Parlamento autónomo se opone a las reformas del rey; los partidos autónomos constituyen un desafío contra su gobierno.

En las décadas de 1950 y 1960 la tendencia dominante entre las demás monarquías gobernantes se orientaba a la reafirmación del poder monárquico. Como ya se vio, en Irán,

en 1954, el cha Mohammed restableció con éxito el trono como centro de autoridad, y en 1963 Hassán II hizo lo propio en Marruecos. En 1950, en Nepal, el rey Tribhuvan derribó a los rana [príncipes] que habían dominado el gobierno como primeros ministros. En 1959 su sucesor, el rey Mahendra, experimentó con la democracia parlamentaria y permitió que se llevaran a cabo elecciones en las cuales el Partido del Congreso nepalí conquistó la mayoría en la legislatura. Este esfuerzo para unir la autoridad monárquica y la parlamentaria duró dieciocho meses. En diciembre de 1960, en un golpe dirigido desde el trono, el rey suspendió la Constitución, abolió el Partido del Congreso, encarceló al primer ministro y a otros dirigentes políticos, y logró restablecer el régimen monárquico directo.[44] En Afganistán, en 1963, el rey Zahir, lo mismo que Tribhuvan, desplazó a un fuerte primer ministro y afirmó su propia autoridad gubernamental, si bien efectuó esfuerzos para iniciar un régimen constitucional. Del mismo modo, en Bután, en 1964, el rey asumió todos los poderes del Estado, después de una lucha contra la primera familia del país. Inclusive Grecia presenció en 1965 una lucha entre el poder de un primer ministro con una organización política de amplias bases, y el de la monarquía. De esa lucha esta última salió con un triunfo por lo menos temporario. Si bien estos esfuerzos representaban una inversión de anteriores tendencias a la dispersión del poder, los monarcas gobernantes de países como Libia, Arabia Saudita, Jordania y Etiopía no mostraban señales de aflojar su firme asidero sobre el poder, o de aceptar otras fuentes de legitimidad. En apariencia, las presiones políticas de la modernización hacen que ninguna de las dos alternativas resulte factible.

Conservación

Hay, entonces, pocas perspectivas de cambios importantes en las instituciones políticas y en las fuentes de legitimidad de las monarquías en modernización. Fuera de esas transformaciones fundamentales, ¿qué capacidades, si las hay, poseen las monarquías para adaptarse y sobrevivir en un mundo en proceso de modernización? ¿En qué medida puede la monarquía gobernante convertirse en una institución viable? El problema no es nuevo. La política de Alejandro II, hace observar Mosse,

> podía esperar una oposición proveniente de dos direcciones distintas. La reforma no dejaría de herir los intereses creados de terratenientes, comerciantes y funcionarios; la negativa a admitir la participación del público en el gobierno debía irritar a los liberales. En el reinado de Alejandro se combinaron la reforma y la represión, y la conjunción no agradó a ningún sector importante de la población.[45]

¿Cómo puede el monarca hacer frente al problema y mantener a la vez su autoridad? Supuestamente, debe aplacar a los liberales tratando de incorporarlos al gobierno; o apaciguar a los conservadores alejándose de la reforma; o seguir adelante con ésta e

intensificar la expresión, con el fin de aplastar la oposición de liberales y conservadores a la vez.

Un aspecto moderno de una monarquía burocrática centralizada es la medida en que permite la movilidad individual. En teoría, en la mayoría de aquéllas, y en la práctica en muchas, hombres capaces, provenientes de las esferas más humildes, pueden ascender en la burocracia hasta los puestos más encumbrados, por debajo del monarca. ¿Hay alguna razón para que esa capacidad del rey tradicional no ofrezca los medios de asimilar a los individuos con movilidad ascendente producidos por la modernización? En las fases iniciales de ésta, el monarca así lo hace. Por cierto que el nombramiento de hombres modernos en la burocracia es necesario para la reforma, y constituye una manera destacada de reducir la dependencia del rey respecto de las élites burocráticas tradicionales. En la década de 1960 Faisal de Arabia y Zahir de Afganistán afirmaron su poder contra los tradicionalistas oligárquicos al designar, por primera vez en ambos países, gabinetes dominados por plebeyos. (Es muy posible que Afganistán sea el único país de la historia en que, en cierto momento, la mitad del gabinete estaba compuesta por doctores en filosofía.) Después de las elecciones de 1963, una nueva oleada de enérgicos y progresistas expertos de clase media fue llevada en Irán al gobierno, bajo el liderazgo del primer ministro Hassán Alí Mansur. En Etiopía, después de 1945, el emperador creó lo que en rigor era una "nueva movilidad" compuesta por aristócratas de viejo cuño, a quienes se les concedieron puestos honoríficos, por ambiciosos oportunistas y técnicos especializados.[46] No cabe duda de que los nombramientos reconciliaron con la monarquía a muchos que de lo contrario se habrían opuesto a ella.

Pero la capacidad de la monarquía tradicional para reducir el descontento por medio de ese proceso de absorción individual declina a medida que avanza la modernización. El sistema etíope, por ejemplo, no pudo absorber a una proporción importante de la nueva intelectualidad que empezó a aparecer después de 1955. A falta de considerables oportunidades de empleo en los negocios privados, y dado el tradicional desprecio por ellos, es muy posible que la burocracia carezca sencillamente de la capacidad financiera y física para absorber la mano de obra educada que produce la modernización. En ese caso la riqueza natural de la monarquía se convierte en un factor clave: la capacidad de absorción de las monarquías petroleras del Medio Oriente supera supuestamente, con mucho, a la de otros reinos menos dotados. Además, en tanto que algunos de los que ascienden en la escala burocrática se identifican por entero con el sistema que les ha proporcionado la oportunidad de progresar, otros pueden seguir albergando una ambigua lealtad hacia dicho sistema. Una figura común en todas las monarquías tradicionales es el burócrata moderno, progresista, educado, que lucha con su conciencia mientras trata de compensar, con las reformas que puede promover dentro del sistema, las dádivas que ha recibido por participar en éste. "El temor y la dulzura del puesto —dijo con tristeza un intelectual etíope— nos impidieron actuar."[47]

Una última limitación de los efectos de la absorción individual es la de que si bien puede abarcar a algunos de los más activos dirigentes de clase media, que tienen cierto futuro en el régimen, no proporciona medios para la asimilación de los grupos de clase media y baja, como tales grupos. Se trata de una acción de retardo. En la sociedad aparecen nuevos grupos con nuevos intereses; un alto nivel de movilidad individual puede reducir la intensidad y habilidad con que se impulsan dichos intereses, pero no los eliminará como tales. El problema de asimilar los grupos al sistema sigue en pie, aunque quizá pueda hacérselo menos apremiante.

Una segunda alternativa consiste en que el monarca modernizador deje de modernizar. El dilema nace de sus esfuerzos por fusionar la autoridad tradicional y la reforma moderna. Podría eludirlo abandonando la idea de la reforma, convirtiéndose, en la práctica, en un monarca no modernizador o en uno tradicionalizador. Ésta quizá no sea la solución que parece ser. Es de suponer que todas las sociedades pueden llegar a su propia fusión de elementos tradicionales y modernos. La competición entre los partidos, en los países modernizadores democráticos, otorga renovadas fuerzas a los movimientos tradicionalizadores. Quizás el problema del monarca modernizador pueda resolverse haciendo más lentos los procesos de modernización y reforma, llegando a una transacción con los elementos tradicionales de la sociedad y procurando su apoyo para la conservación de un sistema parcialmente moderno, pero no modernizador. Por cierto que los monarcas pueden regular el ritmo y la dirección de los cambios en los distintos sectores de la sociedad, en las formas que resulten menos quebrantadoras de la estabilidad de su régimen. Como el gobierno etíope, por ejemplo, pueden reducir la cantidad de estudiantes que siguen cursos en el extranjero e interponer obstáculos para el desarrollo de cuerpos estudiantiles compactos en las universidades de su propio país. Los problemas para la aplicación de esta táctica son, primero, que una vez iniciado el proceso de modernización —es decir, una vez que aparece en el escenario un núcleo de intelectuales con orientación moderna— resulta muy difícil, si no imposible, detener el proceso o invertirlo. Si no se incorpora a los intelectuales a la burocracia para que impulsen las reformas del monarca modernizador, no cabe duda de que pasarán a la clandestinidad para derrocarlo. Por añadidura, si bien la lentificación de la reforma puede reducir la futura aparición de más grupos hostiles al régimen, al mismo tiempo intensifica la hostilidad de los que ya existen. "Hace diez años, y aun hace cinco, el emperador se encontraba a la cabeza y nos dirigía —hizo observar en 1966 un joven etíope—. Ahora dirigimos nosotros, la élite educada, y educada por orden de él; y el emperador va a la zaga."[48]

Por lo general la política tradicionalizadora se encuentra vinculada con dirigentes más parroquiales y menos cosmopolitas. Una monarquía tradicionalizadora necesita, más que ningún otro tipo de sistema político, incluidos los totalitarios, aislarse de la cultura mundial. Pero el carácter tradicional de sus instituciones políticas hace que sea menos eficiente que un sistema totalitario en lo referente a aislarse. Por otras razones, como las de política exterior, el aislamiento puede resultar indeseable. El éxito obtenido por el gobierno

etíope en lo que respecta a conseguir que la Organización de Unidad Africana tuviese su sede en Addis Abeba acentúa el prestigio internacional de Etiopía a la vez que debilita su estabilidad política.

Por último, el monarca puede tratar de mantener su autoridad mediante la prosecución del esfuerzo de modernización, pero intensificando a la vez la represión necesaria para mantener dominados a los conservadores que se oponen a las reformas y a los liberales que se oponen a la monarquía. Al comienzo la legitimidad del rey se basaba en la aceptación, por toda la sociedad, de los conceptos tradicionales de autoridad. Pero a medida que avanza la modernización, los nuevos grupos producidos rechazan esos conceptos y los antiguos se alejan de la monarquía debido a la política de ésta. La modernización corroe el respaldo de las clases tradicionales y produce en las monarquías más amigos que enemigos. La necesidad política del monarca, de dividir a la burocracia para debilitarla, de mantener un rápido movimiento de personal en los puestos superiores, de designar a enemigos para cargos competitivos y a favoritos para los puestos de importancia, reduce la eficiencia de la burocracia como fuerza modernizadora. Intensifica, asimismo, el alejamiento y hostilidad de la intelectualidad de la clase media. "Por la noche despierto gritando —dijo un joven funcionario etíope a comienzos de la década de 1960—, ante la idea de que el emperador pueda morir de muerte natural. ¡Quiero que sepa que se está organizando un juicio contra él!"[49]

Con su ejército, el monarca se aísla de la aristocracia y las élites religiosas por un lado, y de la clase media educada por el otro. A medida que se disipa su legitimidad, llega a depender cada vez más del poder coercitivo de los militares, quienes de tal manera desempeñan un papel de creciente importancia en su régimen. Para conservar su apoyo, tiene que satisfacer sus exigencias de recompensas simbólicas y materiales. En Etiopía, después que el ejército defendió al emperador contra el golpe de Estado intentado por la Guardia Imperial en diciembre de 1960, a éste no le quedó más remedio que aceptar sus exigencias de mayor paga. A su vez, los salarios, privilegios y equipamiento para los militares absorben recursos escasos, que de otro modo se podrían utilizar para escuelas, caminos, fábricas, hospitales relacionados de modo más directo con las reformas. En Irán la renuncia del primer ministro reformista Alí Amini en julio de 1962, fue provocada en parte, según parece, por su deseo de reducir las dimensiones del ejército, de 200.000 a 150.000 hombres, con el fin de obtener fondos para la reforma agraria y otras metas modernizadoras. Como acababa de alejar a importantes elementos de la aristocracia tradicional al introducir la reforma agraria, y como aún era demasiado pronto para movilizar políticamente a los campesinos, el cha no se atrevió a poner en peligro su posición respecto de los militares. No tuvo más remedio que optar por los militares frente a Amini. Pero la misma necesidad que lleva al rey a favorecer al ejército y no a otros grupos sociales, lo empuja también a tratar de debilitar a las fuerzas armadas, a incapacitarlas para la acción unificada, como no sea bajo su jefatura. Por consiguiente, es frecuente que los monarcas creen otras fuerzas militares, tales como la guardia personal y la milicia

territorial en Etiopía, para reducir la probabilidad de que los militares actúen como una unidad contra la monarquía. De la misma forma, trata de capitalizar las rivalidades personales existentes entre los jefes militares, y en ocasiones las diferencias étnicas y generacionales que hay en el seno del cuerpo de oficiales. Ninguna monarquía modernizadora es inmune a los golpes de Estado, pero, como en Irán y Etiopía, durante un tiempo los monarcas pueden frustrar tales intentos.

El ejército no sólo llega a ser la más importante fuerza organizada de apoyo de la monarquía, a medida que avanza la modernización, sino que las fuerzas policiales y de seguridad interna también desempeñan un papel de creciente importancia. Los monarcas que llevan adelante las reformas sin pausas dependen cada vez más de la represión para mantenerse en el poder. Resulta irónico pero lógico que, junto con las demás cosas que hizo, José II, el emperador revolucionario, crease también el primer sistema moderno de policía secreta de Europa. Del mismo modo, Alejandro II, que al principio fue el "zar liberador", a su debido tiempo se vio obligado a convertirse en el "zar déspota".[50] La alianza de despotismo y reforma que caracterizó al Imperio otomano en el siglo XIX llegó a su apogeo con las enérgicas y generales modalidades de represión empleadas al final de ese siglo por Abdulhamid II. La expansión de la educación y de los medios de comunicación llevó a éste a "construir una complicada red de espías y delatores para informarle sobre todas las actividades cuestiónables, por poco que lo fueran, de sus súbditos".[51]

Las monarquías del siglo XX se encuentran bajo presiones parecidas. En Marruecos la reafirmación de la autoridad real fue seguida por el caso Ben Barka y los crecientes comentarios sobre la naturaleza "represiva" del régimen.[52] En Arabia Saudita los primeros arrestos en gran escala de jóvenes liberales sospechosos de simpatizar con el comunismo o el nasserismo se produjo al mismo tiempo que el nuevo impulso reformista de Faisal, en momentos en que ascendía al trono. En Irán, a medida que el cha Mohammed representaba un papel de importancia cada vez mayor en el modelamiento de la evolución de su país, en la década de 1950, la organización de policía secreta, SAVAK, pareció desempeñar un papel de creciente actividad en la búsqueda de enemigos reales y potenciales del régimen. Así, pues, en cierta medida, el éxito de un monarca en lo que respecta a la modernización de su país puede calibrarse por las dimensiones y eficiencia de las fuerzas policiales que considera necesario mantener. Tanto la reforma como la represión son aspectos de la centralización del poder y del fracaso en lo referente a ampliar la participación política.

Su resultado lógico es la rebelión o la revolución.

El futuro de las monarquías tradicionales existentes es lúgubre. A sus dirigentes no les queda más remedio que tratar de promover la reforma social y económica, y para ello tienen que centralizar el poder. Este proceso de centralización bajo auspicios tradicionales ha llegado a un punto en que parece muy improbable la adaptación pacífica de ninguno de ellos —con las posibles excepciones de Afganistán y Marruecos—, a una más amplia

participación política. Los problemas fundamentales se refieren sencillamente al volumen de violencia que provoque su extinción, y a quien la ejerza. Hay tres posibilidades. En la forma de cambio más limitada un golpe de Estado convierte a las monarquías gobernantes en oligárquicas según el modelo Tai. Ello implica una ampliación limitada de la participación en el sistema, sin la creación de la capacidad institucional para extenderla luego en mayor medida, y ello, quizás al precio de la reducción de la capacidad para la innovación política. Sin embargo, conserva a la monarquía como símbolo de unidad y legitimidad. En un país como Etiopía, ese camino es quizás el mejor que se puede esperar. Una forma de cambio más drástica y probable en la mayoría de las monarquías gobernantes sería un golpe tipo Kassim, que elimina al monarca y la monarquía, pero que no produce nuevos principios o instituciones de legitimidad. En ese caso, el sistema político degenera y pasa a una situación informe, pretoriana. La solución más violenta sería una revolución en gran escala, en la cual varios grupos descontentos se unen para la demolición del orden político y social tradicional; de ello nace a la larga una dictadura moderna de partido. Pero algunas sociedades existentes, con monarquías tradicionales, podrían resultar demasiado atrasadas inclusive para una revolución. Sea cual fuere el camino que sigan, es indudable que perderán la capacidad —o parte de ella— que desarrollaron para la innovación política bajo los auspicios tradicionales, antes de lograr otra nueva —en alguna medida importante— para hacer frente a los problemas de participación política que engendran sus propias reformas.

4

Pretorianismo y decadencia política

LAS FUENTES DEL PRETORIANISMO

Pocos aspectos de la modernización política son más notables o comunes que la intervención de los militares en política. Juntas y golpes, rebeliones militares y regímenes militares han sido fenómenos permanentes en las sociedades latinoamericanas; en el Medio Oriente predominaron casi en igual medida. A finales de la década de 1950 y comienzos de la de 1960 muchas sociedades del sur y sureste de Asia también cayeron bajo regímenes militares. A mediados de esa última década la erupción de golpes de las fuerzas armadas en Ghana, Dahomey, el Congo de Leopoldville, la República Centroafricana, Alto Volta y Nigeria, agregados a los que ya habían estallado antes en Argelia, Togo, Sudán y el Congo Brazzaville, dejaron al desnudo en forma concluyente la inutilidad de las esperanzas y los argumentos de que África evitaría de alguna manera las experiencias pretorianas de América latina, el Medio Oriente y el sureste de Asia. En apariencia las intervenciones militares constituyen una parte inseparable de la modernización política, sean cuales fueren el continente y el país. Presentan al análisis dos problemas. Primero, ¿cuáles son las causas de la intervención militar en la política de los países en vías de modernización? Segundo, ¿cuáles son las consecuencias de esa intervención para la modernización y para el desarrollo político?

El solo hecho de que predomine sugiere que muchas de las causas que comúnmente se postulan para su existencia carecen de solidez. Se ha argumentado, por ejemplo, que la ayuda militar norteamericana es un factor de importancia que acentúa la proclividad de los ejércitos a entrometerse en política. Se dice que esa ayuda estimula la independencia política del ejército y le otorga más poder, influencia y motivos para actuar contra los dirigentes políticos civiles. Es posible que en algunas circunstancias este argumento tenga alguna validez parcial. Al ampliar y consolidar a las fuerzas armadas, los programas de ayuda militar pueden ayudar a agravar la falta de equilibrio entre las instituciones de entrada y salida del sistema político. Pero como única o principal causa de las intervenciones militares, esa ayuda no puede ser considerada culpable. Muchos países que experimentaron golpes del ejército después de recibir ayuda militar norteamericana los

tuvieron también con igual frecuencia antes de convertirse en beneficiarios de las dádivas del Pentágono. No existen pruebas convincentes de una correlación entre la ayuda militar norteamericana y la intervención de los soldados en política. Y es preciso señalar que tampoco resulta cierta la hipótesis contraria: las esperanzas de muchas personas, de que la propensión de los militares extranjeros a intervenir quedasen reducidas con los cursos en Leavenworth, la enseñanza de las doctrinas angloamericanas sobre supremacía del poder civil y la vinculación con oficiales militares norteamericanos profesionales, también quedaron en la nada. Los ejércitos que recibieron ayuda militar norteamericana, soviética, británica y francesa, y los que no la recibieron, intervinieron todos en política. Del mismo modo, ejércitos que recibieron ese tipo de ayuda, y otros que no la recibieron, se abstuvieron de intervenir en política. Por sí mismos, la ayuda y el adiestramiento militares son políticamente estériles: ni estimulan ni reducen las tendencias de los oficiales a representar un papel político.[1]

Es asimismo falaz tratar de explicar la intervención militar en política principalmente con referencia a la estructura interna del ejército o a la procedencia social de los oficiales que ejecutan la intervención. Morris Janowitz, por ejemplo, busca las causas de la mencionada intervención en "las características del establecimiento militar" del país, y trata de relacionar la inclinación y capacidad de los oficiales en ese sentido con su "ethos del servicio público", su estructura de competencia profesional, "en la cual se unen la capacidad administrativa y una postura heroica", sus orígenes sociales de clase media y baja clase media, y su cohesión interna.[2] Algunas pruebas confirman estas relaciones, pero otras no. En apariencia, algunos militares que intervinieron en política fueron impulsados por elevados ideales de servicio público; otros tuvieron motivaciones más evidentes de obtención de ventajas personales. Oficiales con diversas capacidades —administrativas, carismáticas, técnicas y políticas— han intervenido en política... o se abstuvieron de hacerlo. De igual manera, los que dirigieron golpes en una u otra ocasión provenían de todas las clases sociales. Y no es más probable que las fuerzas armadas que poseen cohesión interna intervengan más que las que muestran menos unión: por el contrario, la intervención política y el faccionalismo militar tienen tan estrechas vinculaciones entre sí, que resulta casi imposible percibir relaciones entre ambos. El esfuerzo por responder a la pregunta "¿Qué características del establecimiento militar de una nación nueva facilitan su intervención en la política interna?" está mal orientado, porque las causas más importantes de esa intervención no son militares, sino políticas, y reflejan, no las características sociales y de organización del establecimiento militar, sino la estructura política e institucional de la sociedad.

Las explicaciones militares no explican las intervenciones del ejército. Y es que, sencillamente, éstas son sólo una manifestación específica de un fenómeno más amplio de las sociedades subdesarrolladas: la politización general de las fuerzas e instituciones sociales. En estas sociedades, la política carece de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. Todo tipo de fuerzas y grupos sociales se dedican en forma directa a la

política en general. Los países que tienen ejércitos políticos también tienen un clero, universidades, burocracias, sindicatos y corporaciones políticos. Lo que está desquiciado es toda la sociedad, y no sólo las fuerzas armadas. Todos esos grupos especializados tienden a dedicarse a la política vinculada con problemas políticos generales; no sólo a los que afectan a sus propios intereses o grupos institucionales, sino a los que influyen sobre la sociedad en su totalidad. En todas las sociedades los militares se dedican a la política para lograr una paga más elevada y fuerzas armadas más amplias, y ello ocurre inclusive en sistemas políticos como los de Estados Unidos y la Unión Soviética, que poseen sistemas de control civil casi impecables. En las sociedades subdesarrolladas, a los militares no sólo les preocupan sus sueldos y promociones —aunque también les preocupa eso—, sino, además, la distribución del poder y el status en todo el sistema político. Sus metas son generales y difusas, a la vez que limitadas y concretas. Lo propio ocurre con otros grupos sociales. Coroneles y generales, estudiantes y profesores, *ulemas* musulmanes y monjes budistas, todos participan en política en forma directa, como una totalidad.

En un sentido limitado, la corrupción se vincula con la intervención de la riqueza en la esfera política. El pretorianismo, en un sentido limitado, se refiere a la intervención de los militares en política, y el clericalismo a la participación de los dirigentes religiosos. Todavía no existe una palabra que describa correctamente la amplia participación de los estudiantes. Pero todos estos términos se refieren a distintos aspectos del mismo fenómeno: la politización de las fuerzas sociales. Aquí, con fines de brevedad, la frase "sociedad pretoriana" se utiliza para referirse a una sociedad politizada de ese tipo, en el entendimiento de que no sólo indica la participación de los militares, sino también la de otras fuerzas sociales.[3]

Los análisis eruditos de las instituciones sociales en los países en vías de modernización destacan invariablemente su alto grado de politización. Como es natural, las investigaciones referidas a los militares de los países en proceso de modernización se concentran en su papel político activo, que los distingue de las fuerzas armadas de sociedades más avanzadas. Los estudios sobre las organizaciones sindicales ponen el acento en el "sindicalismo político" como rasgo distintivo de los movimientos obreros en las sociedades en modernización. Los análisis de las universidades de estos países subrayan la activa participación política de profesores y estudiantes. Los de las organizaciones religiosas destacan la medida en que la separación de la Iglesia y el Estado sigue siendo una meta lejana.[4] Cada grupo de autores examina determinado agrupamiento social de los países en vías de modernización, aislándolo de otros grupos sociales, y acentúa, en forma implícita o explícita, su amplia intervención en política. Resulta claro que esa participación no es privativa de los militares, ni de ningún otro grupo social, sino más bien general de toda la sociedad. Las mismas causas que producen las intervenciones militares en política son también las responsables de la participación de los sindicatos, el clero, los hombres de negocios y los estudiantes. No residen en la naturaleza

del grupo, sino en la estructura de la sociedad. Consisten, en especial, en la falta o debilidad de instituciones políticas efectivas en la sociedad.

En todas las sociedades hay grupos especializados que se dedican a la política. Lo que hace que parezcan más "politizados" en una sociedad pretoriana es la falta de esas instituciones políticas efectivas, capaces de mediar en la acción política del grupo, moderarla y refinarla. En un sistema social pretoriano las fuerzas se enfrentan desnudas; no se reconocen ni aceptan instituciones políticas, ni cuerpos de dirigentes políticos profesionales, como intermediarios legítimos para moderar los conflictos entre grupos, y lo que es igualmente importante, no existe acuerdo entre los grupos en cuanto a cuáles son los medios legítimos y autorizados para solucionar tales conflictos. En un sistema institucionalizado, la mayoría de los actores políticos coinciden respecto de los procedimientos que se deben usar para la solución de disputas políticas, es decir, para la asignación de puestos y la determinación de normas. Se puede asignar un puesto por elección, herencia, examen, sorteo, o por una combinación de estos y otros medios. Los problemas de normas pueden resolverse mediante procedimientos jerárquicos, por peticiones, audiencias y convocatorias, por mayoría de votos, por consulta y consenso, y aun por otros medios. Pero sea como fuere, existe el acuerdo general en cuanto a cuáles son éstos, y los grupos que participan en el juego político reconocen su obligación de emplearlos. Ello rige tanto para las democracias constitucionales de Occidente como para las dictaduras comunistas. Pero en una sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos que se emplean para decidir en materia de cargos y normas. Cada grupo utiliza medios que reflejan su naturaleza y capacidades peculiares. Los adinerados sobornan, los estudiantes se amotinan, los obreros se declaran en huelga, las multitudes realizan manifestaciones y los militares golpean. A falta de procedimientos aceptados, en el escenario político se encuentran todas estas formas de acción directa. Las técnicas de intervención militar resultan más notables y efectivas que las otras sencillamente porque, como dice Hobbes, "Cuando no aparece ninguna otra cosa, los bastos son triunfos".[5]

La falta de instituciones políticas efectivas en una sociedad pretoriana significa que el poder se encuentra fragmentado: se presenta en muchas formas y en pequeñas cantidades. La autoridad sobre el sistema todo es transitoria, y la debilidad de las instituciones políticas quiere decir que es fácil adquirir la autoridad y el cargo. Por consiguiente, no existen incentivos para que un dirigente o un grupo ofrezcan concesiones importantes en procura de autoridad. De tal modo, los cambios que realizan los individuos son impuestos por el traspaso de la fidelidad de un grupo a otro, antes que por la ampliación de la lealtad, de un grupo social limitado a una institución política que encarne una multiplicidad de intereses. De ahí el fenómeno, común en la política pretoriana, de la "venta". En los sistemas institucionalizados los políticos extienden sus lealtades del grupo social a la institución y a la comunidad políticas, a medida que ascienden en la escala de la autoridad.

En la sociedad pretoriana el político triunfante no hace más que trasladar su identidad y lealtad de un grupo social a otro. En su forma más extrema, puede surgir un demagogo popular, lograr un grupo amplio pero mal organizado de partidarios, poner en peligro los intereses establecidos de los ricos y los aristócratas, llegar a un cargo político por votación y luego ser comprado por los mismos intereses a los cuales atacó. En sus formas menos extremas, los individuos que suben los peldaños que llevan a la riqueza y el poder no hacen más que trasladar su fidelidad, de las masas a la oligarquía. Son absorbidos o capturados por una fuerza social de intereses más estrechos que aquéllos a los cuales antes entregaban su lealtad. En un sistema cívico institucionalizado, el ascenso a la cumbre ensancha el horizonte de un hombre; en un sistema pretoriano lo hace más angosto.

La sociedad pretoriana que carece de comunidad y de instituciones políticas efectivas puede existir casi en cualquier nivel de evolución de la participación política. En el plano oligárquico los actores son relativamente homogéneos, inclusive cuando no hay instituciones políticas efectivas. La comunidad sigue siendo el producto de vínculos sociales, así como de acción política. Pero a medida que se amplía la participación, los actores en el plano político crecen en número y sus métodos de acción se hacen más variados. Debido a ello, el conflicto se vuelve más intenso en la sociedad pretoriana radical, de clase media, y más aún en la de masas.

En todas las etapas del pretorianismo, las fuerzas sociales interactúan en forma directa entre sí, y hacen pocos o ningún esfuerzo para relacionar sus intereses personales con el bien público. En una oligarquía pretoriana la política es una lucha entre camarillas personales y de familia; en la sociedad pretoriana radical, la lucha entre grupos institucionales y de ocupaciones complementa a la que se entabla entre camarillas; en el pretorianismo de masas las clases y los movimientos sociales dominan la escena. El crecimiento de las dimensiones, la fuerza y la diversidad de las fuerzas sociales hace que la tensión y el conflicto resulten menos tolerables entre ellas. En una sociedad institucionalizada, la participación de nuevos grupos en el sistema político reduce la tensión, pues se asimilan al orden político, como por ejemplo en el caso clásico de la ampliación del sufragio en Gran Bretaña. Pero en las sociedades pretorianas la participación de nuevos grupos exacerba las tensiones en lugar de reducirlas. Multiplica los recursos y los métodos empleados en la acción política, con lo cual contribuye a la desintegración del sistema. Se movilizan nuevos grupos, pero no se los asimila. La expansión de la participación política en Gran Bretaña hizo de las dos naciones de Disraeli una sola. En la Argentina convirtió a las dos mismas naciones en enemigas mortales.

Por consiguiente, la estabilidad de un sistema político cívico varía en proporción directa con la participación; la estabilidad de una sociedad pretoriana varía en proporción inversa al alcance de esa participación. Su durabilidad declina a medida que crece esta última. Las oligarquías pretorianas pueden durar siglos; los sistemas de clase media, décadas; los de masas, por lo general unos pocos años. O bien el sistema pretoriano de masas se modifica debido a la conquista del poder por un partido totalitario, como en la Alemania de Weimar,

o las élites más tradicionales tratan de reducir el nivel de participación por medios autoritarios, como ocurrió en Argentina. En una sociedad sin instituciones políticas efectivas, e incapaz de desarrollarlas, el resultado final de la modernización social y económica es el caos político.

DEL PRETORIANISMO OLIGÁRQUICO AL RADICAL: GOLPES DE IRRUPCIÓN Y EL SOLDADO COMO REFORMADOR

El pretorianismo oligárquico dominó a la América latina del siglo XIX. El régimen imperial de España y Portugal no estimuló el desarrollo de instituciones políticas locales, autónomas. La guerra de independencia produjo un vacío institucional —para decirlo con la frase de Morse, "decapitó" al Estado—,[6] que los criollos intentaron llenar copiando el ordenamiento constitucional de Estados Unidos y la Francia republicana. Era inevitable que no pudiese arraigar en una sociedad que seguía siendo altamente oligárquica y feudal. Latinoamérica quedó con fuerzas sociales congeladas y con instituciones políticas débiles e ineficientes, incapaces de modernizar la sociedad. El resultado de todo ello fue una pauta de política de cuerpo o sindicalista, que en la mayoría de los países persistió a todo lo largo de las expansiones de la participación política. En el siglo XX el pretorianismo todavía existía en los países del Caribe, América Central y los Andes, y en Paraguay. Asimismo, era un fenómeno común en el Medio Oriente. La desintegración de la autoridad otomana, y su reemplazo apenas parcial o indirecto por el régimen británico o francés, crearon allí un vacío de legitimidad y una carencia de instituciones políticas efectivas.

En el pretorianismo oligárquico las fuerzas sociales dominantes son los grandes terratenientes, los dirigentes del clero y los que blanden la espada. Las instituciones sociales están todavía muy poco diferenciadas, y es fácil y frecuente que los miembros de la clase gobernante combinen roles políticos, militares, religiosos, sociales y económicos. Los grupos más activos en política siguen siendo, en lo fundamental, de naturaleza rural. Familias, camarillas y tribus luchan sin tregua, entre sí, para conseguir poder, riqueza y status. La política adopta un esquema individualista hobbesiano. No hay consenso acerca de los medios para resolver las disputas; existen pocas organizaciones o instituciones políticas, si hay alguna.

A la larga, casi todas las oligarquías pretorianas se convierten en sistemas pretorianos radicales. Pero no todos éstos han sido oligarquías. Algunos parten de monarquías tradicionales centralizadas. Por lo común tales sistemas políticos poseen un alto grado de legitimidad y efectividad mientras la participación política sea limitada. Pero sus instituciones políticas siguen siendo rígidas y frágiles frente a los cambios sociales. Son incapaces de adaptarse al surgimiento de los grupos de clase media a la política. La aparición de éstos conduce al derrocamiento o ruptura del sistema monárquico tradicional de gobierno, y presagia el paso de la sociedad a una fase pretoriana. La sociedad evoluciona

de un orden cívico tradicional a uno pretoriano radical. La decadencia institucional y el desorden cívico son el precio de la expansión de la participación política.

Una tercera fuente del pretorianismo radical es el colonialismo de Occidente. En África, el Medio Oriente y Asia meridional debilitó y a menudo destruyó por completo las instituciones políticas indígenas. Aun allí donde adoptó la forma de "régimen indirecto", socavó las fuentes tradicionales de legitimidad, puesto que la autoridad de los gobernantes nativos dependía con claridad del poder del Estado imperialista. La oposición al colonialismo surgió casi siempre de los descendientes de la élite nativa o de los grupos de subélite, que desarrollaron una intensa adhesión a los valores modernos y eran en esencia, por su visión, ocupación y funciones, individuos de clase media. Como en la mayoría de los casos las potencias imperialistas eran indudablemente superiores en el terreno militar, el impulso independentista tuvo un carácter ideológico y político. Los intelectuales educados en Londres y París se identificaron con la independencia nacional y el gobierno popular, y trataron de desarrollar las organizaciones de masas necesarias para convertirlos en realidad. Pero mientras mantuvo su dominio, la potencia colonial obstaculizó con frecuencia la creación de organizaciones políticas, y su régimen terminó a menudo en forma brusca. La combinación de la oposición colonial con la organización política y la prisa colonial por conseguir la independencia nacional dieron esta última a las élites indígenas antes que hubiesen construido la primera. Inclusive cuando durante los años de lucha por la independencia se produjo una importante participación de las masas, ésta se basó muchas veces en muy bajos niveles de movilización social. En cierto sentido se trató de un fenómeno un tanto artificial, y no fue posible organizarlo de modo permanente.

Sea como fuere, la independencia dejaba a menudo a una pequeña élite intelectual modernizada frente a una sociedad todavía muy tradicional, amplia, amorfa e inmovilizada. En la década de 1960 África no se diferenciaba mucho de lo que había sido América latina en 1820. Aquí, los criollos trataron de imponer instituciones republicanas inadecuadas para su sociedad; en el primero la élite trató de imponer instituciones de masas también inconvenientes. En uno y otro la autoridad decayó y las instituciones se marchitaron: las Constituciones latinoamericanas se convirtieron en trozos de papel; el Estado africano de un partido se convirtió en un Estado de ninguno. La violencia y el régimen militar llenaron el vacío institucional. En Latinoamérica, el nivel más bajo de modernización permitió un período bastante sostenido de pretorianismo oligárquico. En África, el carácter menos estratificado de la sociedad y la diferencia en lo referente al momento histórico produjeron un pretorianismo radical. La "irrupción" a la participación política de clase media fue dirigida, pues, por la intelectualidad nacionalista civil, que después resultó desalojada por oficiales de clase media porque carecía de un apoyo político en permanente movilización, y de la fuerza política organizada, necesarios para llenar el vacío de autoridad y legitimidad que dejaron los gobernantes coloniales cuando se fueron.

En el paso de la monarquía absoluta o la oligarquía pretoriana al pretorianismo radical los militares representan, en cambio, un papel clave. La clase media hace su aparición en

escena, no con las vestiduras del comerciante, sino con los entorchados del coronel. En la oligarquía pretoriana la lucha por el poder impone con frecuencia golpes de Estado, pero se trata sencillamente de "revoluciones de palacio" en las cuales un miembro de la oligarquía sustituye a otro. Se modifica el liderazgo superior, pero no se introducen cambios de importancia en el alcance de la autoridad gubernamental o de la participación política. Las instituciones y las reglas militares carecen de existencia autónoma. En una sociedad oligárquica la figura dominante puede muy bien ser un "general", pero es habitual que sea también un terrateniente, un empresario, un dirigente altamente personalista que, a la manera de Somoza o Trujillo, no distingue entre sus distintos roles. En rigor usa todas las tácticas políticas —el soborno, la fuerza, los halagos, la amenaza, los llamamientos populares— que en una sociedad pretoriana más compleja se convierten en la táctica distintiva de grupos determinados. La participación en política del ejército, o de grupos militares como colectividades, se produce sólo con la diferenciación del cuerpo de oficiales como institución semiautónoma que acompaña el ascenso de la clase media.

A su debido tiempo la oficialidad comienza a adquirir un carácter y espíritu distintivos; sus integrantes provienen cada vez con más frecuencia de sectores sociales modestos; sus miembros reciben desacostumbradas posibilidades de educación en su país y en el extranjero; los oficiales se vuelven receptivos a las ideas de nacionalismo y progreso; se desarrollan en ellos características capacidades administrativas y técnicas, raras en otros sectores de la sociedad. Los oficiales de clase media, a menudo unidos estrechamente a grupos civiles tales como los maestros de escuela, los empleados públicos y los técnicos, se sienten cada vez más disgustados con la corrupción, incompetencia y pasividad de la oligarquía gobernante. En un momento dado, ellos y sus aliados civiles se reúnen en camarillas y sociedades secretas para discutir el futuro de su nación y planear el derrocamiento de sus gobernantes. En cierto momento estalla la conspiración y derriba a la oligarquía. Ese golpe se diferencia de los gubernamentales de la era oligárquica porque por lo común su liderazgo está compuesto por oficiales de rango intermedio y no por los de alta jerarquía; se sienten unidos más bien por una lealtad a un objetivo común que por la adhesión personal a un jefe único. Casi siempre tienen un programa de reforma económica y social, y de desarrollo nacional; y a menudo se produce un salto de cantidad en la proporción de violencia que acompaña al golpe.

Ese cambio indica el paso de la pauta oligárquica de golpes oligárquicos o revoluciones palaciegas al esquema radical, de clase media, de golpes reformistas.[7] Irak, por ejemplo, se encontró bajo la firme garra del pretorianismo oligárquico desde su independencia, en 1932, hasta 1958; su política era de golpes y contragolpes en el seno de la élite militar dominante. El derrocamiento de Nuri-es-Said, en 1958, no quebró la pauta predominante, de política pretoriana. Representó, empero, un cambio cualitativo en la naturaleza de la política y en las bases de legitimidad, cuando terminó la monarquía y se promulgaron nuevos lemas y programas para la revolución y el desarrollo nacional. Señaló, al mismo tiempo, una importante expansión cuantitativa en el alcance de la participación política,

cuando oficiales de rango intermedio y clase media tomaron el poder y se abrió el camino para que ingresasen en la política las clases burocráticas y profesionales. El derrocamiento del régimen parlamentario de Siria, en 1949, por los militares, implicó una expansión similar de la participación de un grupo de élite más o menos pequeño a elementos que en esencia pertenecían a la clase media.[8]

El tránsito de una monarquía gobernante tradicional a un pretorianismo de clase media también se hace por intermedio de los militares. Éstos constituyen por lo general la fuerza más moderna y cohesiva de la burocracia de una monarquía centralizada, y la monarquía cae casi siempre víctima de aquéllos a quienes ha fortalecido para que sirvieran a sus fines. Pero a diferencia del paso de la oligarquía pretoriana, el golpe que lleva a la clase media militar al poder en una monarquía tradicional representa una ruptura respecto de las prácticas anteriores, y es una innovación sangrienta en materia de técnicas políticas. Corta el hilo de la legitimidad y termina con lo que hasta entonces era un gobierno pacífico (aunque policíaco). Así, el derrocamiento militar de la monarquía brasileña en 1889 expresó de manera activa el paso del poder, de los plantadores de azúcar del noreste a los plantadores de café y elementos comerciales de San Pablo y Río de Janeiro. La "revolución tai de 1932" contra la monarquía absoluta implicó la afirmación del poder de elementos militares burocráticos, en esencia procedentes de la clase media, contra las tradicionales camarillas gobernantes vinculadas con la Corte y la familia real. De igual modo, el golpe de 1952 llevó al poder en Egipto a militares de clase media, aunque en este caso la monarquía derribada no poseía gran legitimidad ni autoridad.

En esas primeras etapas de modernización política, los oficiales representan un papel muy modernizador y progresista. Enfrentan a la oligarquía y promueven reformas sociales y económicas, la integración nacional y, en cierta medida, la ampliación de la participación política. Atacan el despilfarro, el atraso y la corrupción, e introducen en la sociedad ideas muy de clase media, de eficiencia, honestidad y lealtad nacional. Como los empresarios protestantes de Europa occidental, los soldados reformadores de las sociedades no occidentales encarnan y promueven un puritanismo que, si bien no es quizá tan extremo como el de los revolucionarios radicales, constituye sin embargo una clara innovación en sus sociedades. Los dirigentes y los grupos militares representaron ese papel innovador en las sociedades más grandes y complejas de América latina, a finales del siglo XIX. En Brasil, México y otros países, los oficiales y sus aliados civiles adoptaron el positivismo como su filosofía del desarrollo.

En el siglo XX la profesionalización del cuerpo de oficiales ha producido un compromiso aún mayor con la modernización y el desarrollo nacional, y modificado la expresión típica de la participación militar en política: antes era el jefe individualista; ahora, la junta colectiva.[9]

En la década de 1920, en Chile y Brasil, grupos militares de clase media impulsaron programas radicales de reforma social. Durante la Segunda Guerra Mundial, y después de ella, otros programas parecidos fueron patrocinados por oficiales de países

latinoamericanos tales como Bolivia, Guatemala, Venezuela, El Salvador, Perú y Ecuador, donde el conservadurismo tradicional y la oligarquía seguían siendo fuertes. En el Medio Oriente, después de la Segunda Guerra Mundial los soldados desempeñaron un papel similar: militares modernizadores de clase media tomaron el poder en Siria (1949), Egipto (1952) e Irak (1958). Los movimientos militares de Pakistán y Birmania, en 1958, se ubican en una pauta más o menos semejante, aunque las diferencias de procedencia social entre las élites políticas expulsadas y los dirigentes militares que las reemplazaron fuesen menores que en el Medio Oriente.

El surgimiento del pretorianismo radical es un proceso largo y complicado. Implica por lo general una progresión de golpes y otros cambios, a medida que distintos grupos luchan por ocupar puestos de poder político. También es común que el derrocamiento inicial de la institución política tradicional o la ruptura de la pauta oligárquica de política sea un hecho más complejo de lo que puede parecer en la superficie. El golpe mismo es precedido muchas veces por años de discusión y preparación. Los Promotores Tai de 1932 nacieron de las discusiones organizadas por estudiantes civiles y jóvenes oficiales en París, en la década de 1920. En Egipto los cadetes del Colegio Militar organizaron en 1938 discusiones sobre "La inquietud social y política de Egipto". La década de 1940 presenció una sucesión de camarillas y grupos nacionalistas que se formaban y volvían a formarse en el establecimiento militar. En 1949 quedó formalmente organizado el Grupo de Oficiales Libres; tres años más tarde tomó el poder.[10]

Los oficiales de clase media efectúan a menudo uno o más esfuerzos infructuosos para tomar el poder antes de encontrarse en condiciones de derribar el régimen. Estos "golpes anticipatorios" forman parte del proceso de sondeo de las fuentes de apoyo y oposición, de poner a prueba la fuerza de la monarquía u oligarquía gobernantes. La represión de tales esfuerzos por los grupos que ocupan el poder, y la ejecución o exilio de los perpetradores de los golpes abortados, forman parte del interés de corto alcance, del régimen, en eliminar a algunos elementos de la "contraélite", pero a la larga lo debilitan al producir una mayor coherencia, cautela y sutileza en los métodos de los elementos restantes de la contraélite.

La pauta de la política en el desplazamiento del régimen tradicional u oligárquico por un golpe de Estado militar se parece, en forma más contenida y limitada, al conocido modelo de Brinton para la revolución. En la construcción de una coalición de elementos militares y civiles para llevar a cabo el golpe es casi siempre necesario destacar los objetivos que tienen más amplio atractivo y poner a la cabeza del grupo golpista a un dirigente militar moderado, conciliatorio, que se granjee la confianza de todos los grupos participantes en el golpe y que posea con el antiguo régimen más vínculos que los otros miembros de dichos grupos. Así, pues, el derrumbe del antiguo régimen es seguido por el aparente ascenso de los moderados al poder. Pero muy pronto los problemas se intensifican, se desarrollan divisiones entre los distintos participantes en el golpe, y a su debido tiempo los elementos jacobinos más radicales tratan de arrancar el poder a los

moderados, en un golpe consolidador. Éste pone el sello final al viejo régimen; los nuevos elementos de clase media establecen con él su dominio de escenario político.

Esta compleja pauta de golpes anticipadores, de irrupción y de consolidación ha caracterizado la mayoría de las transformaciones de regímenes tradicionales u oligárquicos en pretorianos de clase media. En Egipto el Grupo de Oficiales Libres planeó un golpe para marzo de 1952, y luego lo postergó. Pero a medida que aumentaba la inquietud política, los Oficiales Libres se vieron impulsados a tomar el poder en julio. Durante los dieciocho meses que siguieron, el golpe pasó por sus fases de consolidación: los grupos de oposición comunista, Wafd y Hermandad Musulmana fueron eliminados sucesivamente, y en abril de 1954 Naguib, el popular dirigente moderado detrás de quien trataban de unirse los elementos más conservadores, fue desplazado por Nasser, más radical.[11]

El derrocamiento de la monarquía absoluta tai siguió lineamientos más o menos parecidos. El primer golpe ocurrió en Tailandia en junio de 1932, cuando un grupo de civiles y militares se adueñaron del poder, encarcelaron a la familia real y convencieron al rey de que aceptase una monarquía limitada. Se nombró primer ministro a un civil bastante conservador, Phya Mano. En la primavera de 1933 se desarrolló una crisis durante la cual rechazó el plan económico elaborado por el dirigente intelectual del golpe: Pridi, un civil. Los jefes militares renunciaron al gabinete y a continuación actuaron contra el gobierno. "Se desató un segundo golpe, igualmente incruento y exitoso, esta vez dirigido contra Phya Mano y sus partidarios, a quienes se acusó de tramar el retorno de los realistas." Ese segundo golpe completó los objetivos del primero.

> Después del primer golpe los Promotores se habían mostrado muy tímidos, o bien trataban astutamente de ganar tiempo, pues en lugar de impulsar a su gente hacia adelante y cubrir los puestos de los anteriores empleos públicos, proclamaron que su falta de experiencia los obligaba a mantener a algunos de los realistas en sus cargos administrativos. El segundo golpe corrigió este error táctico: esta vez los Promotores reemplazaron a todos los funcionarios y pusieron a sus propios hombres, por inexpertos que pudiesen ser.[12]

Se han utilizado palabras por el estilo para describir la relación existente entre el golpe efectuado en Siria, en marzo de 1949, por el coronel Husni Zaim, que inició la conquista del poder por la nueva clase media, al derribar el gobierno del presidente al-Quwatli, y el golpe de agosto de 1949, del coronel Sami Hinnawi, que expulsó a Zaim:

> Poco a poco resultó claro que el segundo golpe de Estado era, en un sentido muy real, la simple ejecución de las intenciones del primero. Quienes habían estado vinculados con Zaim en el derrocamiento del régimen de al-Quwatli tuvieron que librarse de él antes de poner en práctica los objetivos de la primera conspiración, que consistían en desalojar a todos los que habían demostrado ser incompetentes en la administración del Estado y en la conducción de la guerra de Palestina, y reemplazarlos en la autoridad civil por los críticos más rectos y capaces del antiguo régimen.[13]

En América latina los golpes de irrupción de clase media siguieron pautas similares. La derrota de Bolivia en la guerra del Chaco incitó a un grupo de jóvenes oficiales reformistas a derribar el antiguo régimen en mayo de 1936 y crear una república socialista encabezada

por el coronel David Toro. Este régimen inició varias reformas, pero en julio de 1937 "el teniente coronel Germán Busch, quien había organizado el golpe que llevó al poder a Toro, derribó a éste". A su vez, el gobierno de Busch "continuó e intensificó la política general de la administración de Toro".[14] De igual manera, el ininterrumpido esquema de gobierno oligárquico en Guatemala fue enfrentado a principios de la década de 1940 por esfuerzos para derribar el régimen tradicionalista del general Jorge Ubico. El golpe triunfante se produjo, al cabo, en junio de 1944, y llevó al poder un gobierno moderado encabezado por el general Ponce Valdez, "quien trató de proteger al antiguo orden".[15] Pero Ponce no pudo detener el proceso de cambio. "Jóvenes oficiales del ejército, muchos de los cuales, gracias a su adiestramiento en Estados Unidos durante la época de la guerra, habían adquirido conciencia de las reformas que necesitaba Guatemala, encontraron entonces su oportunidad, tan largamente esperada. Junto con los ladinos [mestizos], profesionales e intelectuales de clase media de la capital, planearon el derrocamiento de los generales."[16] En octubre de ese año un golpe de consolidación derribó a Ponce y en su momento llevó al poder a la administración radical de Arévalo.

En El Salvador el esquema se modificó un tanto, pues el primer paso en la ruptura del poder de Los Catorce Grandes (las catorce familias que supuestamente dominaban el país) se produjo en forma de una huelga general, en abril de 1944, contra la dictadura, que ya llevaba trece años de duración, del general Maximiliano Hernández Martínez. La huelga fue "una empresa relativamente espontánea por parte de la clase media de la ciudad de San Salvador". Provocó el reemplazo de Martínez por un civil moderado, Castañeda Castro. Cuatro años más tarde, en la "revolución de 1948", un grupo de oficiales jóvenes lo expulsó del poder e inició un nuevo gobierno, destinado a llevar a cabo una "revolución controlada". Esos oficiales se parecían a los que dirigían movimientos comparables en el Medio Oriente.

> El grupo de oficiales del ejército que dirigieron la política salvadoreña desde 1948 tiene importantes características. Casi todos ostentan el rango de mayor y teniente coronel, escalón intermedio del cuerpo de oficiales al cual las promociones llegan con lentitud y para el que la actividad política se presenta como una promisoria alternativa ante las frustraciones de la inmovilidad en la jerarquía militar.
>
> Cosa que quizá tenga mayor importancia aún, estos jóvenes oficiales exhiben una actitud muy distinta respecto de la vieja casta militar a la cual desalojaron. Muchos de ellos son de origen de clase media o clase media baja. Debido a su lugar de residencia, su educación, relaciones sociales, status y aspiraciones económicas, están más identificados con la clase media emergente que con las élites económicas. Casi todos han pasado algún tiempo en colegios militares de Estados Unidos y mantenido estrecho contacto con misiones militares norteamericanas.[17]

En las sociedades más complejas de América latina, las instituciones políticas se encontraban más desarrolladas, y el paso de los regímenes tradicionales, conservadores, a los gobiernos reformistas de clase media se produjo antes, en términos históricos, e implicó la colaboración entre los clubes militares y los partidos políticos. En la Argentina, la Unión Cívica un partido reformista de clase media, fue organizada en 1889. Al año siguiente se fundó la Logia Militar por un grupo de oficiales progresistas, quienes colaboraron con aliados civiles en la organización de alzamientos infructuosos en 1890, 1893 y 1905, contra

el régimen conservador.[18] Estos golpes anticipatorios sugerían que en un momento dado los reformistas militares de clase media llegarían al poder gracias a un golpe triunfante. Pero tal cosa resultó innecesaria: en ese momento la Argentina sólo era pretoriana en parte, y los civiles radicales, aliados de los militares y agrupados en la Unión Cívica Radical, llegaron al gobierno en 1916 mediante elecciones pacíficas.

En Chile los partidos políticos estaban más desarrollados aún, la oligarquía gobernante se encontraba más abierta a la penetración de los civiles de clase media, y el ejército ostentaba un mayor grado de profesionalización. A consecuencia de ello la intervención militar desempeñó apenas un papel complementario en la transición a un régimen de clase media. El impulso principal para la reforma lo dio la Alianza Liberal, cuyo jefe, Arturo Alessandri Palma, fue elegido presidente en 1920, "cuando se derrumbó la dominación oligárquica".[19] Cuando el Congreso bloqueó el programa de reformas de Alessandri, los militares intervinieron en política, en septiembre de 1924, e indujeron a aquél a otorgar su aprobación. Alessandri renunció y lo sustituyó una Junta de Gobierno de militares de alta graduación. Pero los generales eran moderados, e hicieron planes para llevar al gobierno a civiles más conservadores. La consecuencia de ello fue que en enero de 1925 los oficiales más jóvenes que se habían organizado en una Junta Militar altamente reformista, se rebelaron y lanzaron un golpe de consolidación, que llevó al poder al teniente coronel Carlos Ibáñez. Su dictadura represiva y reformista se derrumbó en 1931, y fue seguida, por poco tiempo, por otra junta militar que proclamó una "república socialista".[20]

EL PRETORIANISMO RADICAL: FUERZAS SOCIALES Y TÉCNICAS POLÍTICAS

A mediados del siglo XX todavía se podía encontrar pretorianismo oligárquico en las sociedades más atrasadas de Latinoamérica y el Medio Oriente. En el otro extremo, el pretorianismo de masas apareció en Argentina bajo la forma del peronismo, pero se ocultaba en el futuro de la mayoría de los países en modernización. Casi todas las sociedades pretorianas de Asia, África y América latina se encontraban en las etapas intermedias de expansión de la participación política. Las raíces sociales del pretorianismo radical se hallan en la brecha que existe entre la ciudad y el campo. La primera suplanta al segundo como el centro principal de la acción política, y se convierte en la fuente permanente de la inestabilidad política. La "influencia más fuerte" de la ciudad sobre la vida política lleva, como predijo Harrington, a una mayor turbulencia política.[21] En una sociedad pretoriana radical la ciudad no puede constituir la base para la estabilidad del gobierno. La medida de la inestabilidad depende del grado en que éste se encuentre en condiciones y con capacidad para contener y pacificar a la ciudad. Si puede construir un puente con el campo, movilizar el apoyo de las zonas rurales, conseguirá contener y superar las inestabilidades de la ciudad. Si el campo se muestra pasivo e indiferente, si la élite y las masas rurales quedan excluidas de la política, el gobierno se ve atrapado en la

prisión urbana de la inestabilidad y funciona al arbitrio de la plebe ciudadana, de la guarnición de la capital y de los estudiantes de la universidad central. Pero si el campo se vuelve contra el sistema político, si las masas rurales se movilizan contra el orden existente, el gobierno se ve, no ante la inestabilidad, sino frente a la revolución y a cambios fundamentales. La característica distintiva del pretorianismo radical es la inestabilidad urbana. La estabilidad de ésta depende de la exclusión del campo respecto de la política.

La rebelión de oficiales más progresistas, occidentales o radicales, que derriba las instituciones políticas tradicionales o el régimen oligárquico, deja abierto el camino para la entrada en política de otros elementos de clase media. Pero no puede haber un intervalo bastante largo entre el derrocamiento militar de la monarquía o la oligarquía y la aparición, en el escenario político, de otros grupos de la clase media. Durante su fase inicial de pretorianismo radical, es habitual que la política implique permanentes intrigas y conflictos entre los grupos de estructura poco compacta y composición principalmente militar. Tal fue, por ejemplo, el caso de Turquía, entre 1908 y 1922, y en Tailandia durante tres décadas, después de la "revolución de 1932". Así ocurrió también en muchos países latinoamericanos, después de golpes de irrupción. Entonces las camarillas de coroneles y generales luchan entre sí por el dominio, pero ninguna puede establecer una base efectiva de autoridad porque ninguna está dispuesta a extender sus bases (y su poder) más allá de las filas del ejército y movilizar otras fuerzas sociales para atraerlas a su lado. Pero en cuanto quedan desacreditadas las fuentes tradicionales de legitimidad, a su debido tiempo otros grupos de clase media complementan a los militares en la escena política y se esfuerzan por participar en su política a su manera, distinta de la de éstos. Entre ellos se cuentan la intelectualidad profesional y literaria, los comerciantes e industriales, los abogados e ingenieros. Las dos fuerzas sociales más activas en un sistema pretoriano en su nivel medio de desarrollo son, por lo general, la intelectualidad y en particular, los estudiantes por una parte, y los militares por la otra. Hay una estrecha correlación entre la participación estudiantil en política y la de los militares. Una y otra son características distintivas de la sociedad pretoriana radical.

En ésta la diversificación de los participantes políticos hace que las técnicas de acción política varíen en forma notable de uno a otro grupo. Los que participan en el sistema político están mucho más políticamente especializados que en un sistema con mayor desarrollo e integración. Pero al mismo tiempo tales grupos están menos funcionalmente especializados y diferenciados que en un sistema más desarrollado. La universidad, por ejemplo, tiene casi siempre un profesorado de dedicación parcial, y lo mismo ocurre en el caso de los estudiantes. Es frecuente que posea muy poca identidad de cuerpo, y sus funciones principales, de enseñanza e investigación, están menos desarrolladas y ofrecen menos prestigio que las otras funciones sociales y políticas que cumple. El respeto por la enseñanza y los valores académicos es bajo; los estudiantes esperan abrirse paso recurriendo al status social o al soborno liso y llano; en ocasiones los profesores son designados por motivos que nada tienen que ver con las normas académicas. En una

palabra, los valores y procedimientos académicos sólo llegan, con frecuencia, a un bajo nivel de institucionalización. Como institución académica con una función especial que cumplir en la sociedad, la universidad puede llegar a contar con muy escasa autonomía institucional.

Pero esta falta de autonomía funcional se combina a menudo con un muy alto grado de autonomía política. En muchos países de Asia y América latina, por ejemplo, se admite que la universidad se encuentre fuera de los límites de las acciones policiales. Actividades que serían ilegales y resultarían rápidamente prohibidas fuera de los claustros, son toleradas cuando se desarrollan dentro de la universidad. "En la Rusia zarista —como lo destacó Lipset— la autonomía universitaria funcionó a veces de modo de permitir que las secciones adultas de grupos revolucionarios ilegales realizaran reuniones en el recinto universitario, sin intromisión por parte de la policía. En Venezuela, en los últimos años, los terroristas explotaron esta tradición de la autonomía de la universidad utilizando sus claustros como refugio contra la policía."[22] La autonomía política de la universidad es la herencia, en parte, de la autonomía de la universidad como cuerpo, así como de otros gremios medievales. La de los estudiantes, en parte, es el producto de su tradicional procedencia de las clases altas. Los "hijos del *establishment*" tienen más libertad para socavar a éste que quienes no cuentan con tan buenas relaciones. "¿Debemos volver las ametralladoras contra ellos? —preguntó un oficial de policía iranio en medio de una gran demostración estudiantil contra el régimen—. No es posible. En fin de cuentas son nuestros hijos."[23] Los legados de la tradición, en forma de privilegios de cuerpo y de status social, conceden a la universidad y a sus miembros una base política, en las sociedades en vías de modernización, que no existe en las modernas.

La combinación de subordinación funcional y autonomía política, característica de la universidad, es mucho más notable, por supuesto, en las fuerzas armadas de una sociedad pretoriana. El profesionalismo militar es débil; los valores militares, como los académicos, se encuentran subordinados a otras consideraciones. Factores sociales, políticos, económicos, se entrometen en la esfera militar. Al mismo tiempo se hacen complicados esfuerzos para defender la autonomía política de las fuerzas armadas. Se supone que éstas se hallan fuera de la autoridad directa de los dirigentes políticos civiles; por lo general sus presupuestos son fijados por la Constitución o las costumbres. Ejercen un dominio casi exclusivo sobre sus actividades internas; y los miembros del gabinete encargados de ellos salen de sus propias filas. El ejército, lo mismo que la universidad, intercambia autonomía funcional por influencia política. Es improbable que las autoridades políticas que no pueden imponerse sobre la universidad puedan hacerlo sobre el ejército.

Las formas de acción política que predominan en una sociedad pretoriana radical —sobornos, huelgas, demostraciones, golpes— son modos de ejercer presión sobre la autoridad, antes que maneras de imponerla. No son formas de acción estatal o de actividad de cuerpos fundamentalmente políticos, sino de entidades cuyas funciones primarias, en teoría, no son políticas. De ahí que la intervención de tales grupos en política varíe mucho

de tiempo en tiempo. En un sistema político muy institucionalizado, la participación de los grupos varía con el ciclo de las elecciones y las convenciones, y con el ascenso y descenso de la agudeza de los problemas. Los esfuerzos de un grupo de actores políticos por ganar una elección o por hacer aprobar determinadas leyes provocan una acción similar de grupos contrarios. A raíz de ello, la participación va en ascenso, pero en general adopta formas parecidas y se expresa por vías institucionales similares. En una sociedad pretoriana la participación de grupos sociales en política también tiende a crecer y decrecer en forma simultánea. Pero la acción de un grupo provoca una distinta de otro. A su vez, ello puede empujar a un tercer grupo a otro tipo diferente de conducta política. El conflicto se intensifica y se diversifican sus métodos, lo cual produce una importante crisis política, que sólo puede mitigarse mediante una declinación de la acción de todos los grupos. La actividad política contribuye a la estabilidad en un sistema institucionalizado moderno, y a la inestabilidad en una sociedad pretoriana.

El medio "final" de presionar a la autoridad consiste en eliminarla de su puesto de tal. La forma más directa para lograr ese fin es, en un sistema pretoriano, el golpe de Estado militar. Mientras todos los grupos sociales se dedican a sus propios modos de acción directa, resulta claro que el método militar es el más destacado y eficaz. Pero es habitual que se trate de una reacción a otros tipos de acción política por otros grupos, o de un producto de esa acción. En la sociedad pretoriana radical, la intervención militar en política no constituye una desviación aislada respecto de una pauta pacífica y normal. No es otra cosa que un hilo en un complejo esquema de técnicas de acción directa empleado por diversos grupos de clase media en pugna. En tal sociedad, la falta de canales institucionales aceptados para la articulación de los intereses significa que las reivindicaciones presentadas al gobierno son respaldadas "por mecanismos de violencia civil e intervención militar". La acción directa a que recurren todas las fuerzas sociales no es un apartamiento respecto de las normas del sistema, sino que "el empleo persistente de la violencia *es* el sistema, o por lo menos una gran parte de él".[24]

En un sistema pretoriano radical, los motines y las manifestaciones son una forma común de acción política de los estudiantes y grupos de clase media afines. Es común que tales acciones provoquen la caída del gobierno, sólo cuando polarizan la situación de tal manera, que obliguen a los militares a oponerse a éste. En 1957, por ejemplo, en Colombia, los motines estudiantiles condujeron a una huelga general destinada a impedir la reelección formal, y por lo tanto la continuación en el poder del dictador Rojas Pinilla. Al comienzo los militares se negaron a actuar contra Rojas, pero en un momento dado el ascenso de la violencia indujo primero a la Iglesia, y luego al ejército, a ponerse de parte de los estudiantes. Cuando ello ocurrió, Rojas estaba acabado. En Corea, en 1960, manifestaciones estudiantiles contra las elecciones culminaron en choques en los cuales murieron, según se informó, 186 estudiantes. La acción de éstos obligó a otras fuerzas sociales a volverse contra el régimen de Syngman Rhee. Primero Estados Unidos condenó la acción del gobierno; después los militares anunciaron que se mantendrían neutrales en

la disputa. El retiro del apoyo militar provocó la caída de Rhee. En 1963, en Vietnam del Sur, las acciones de los budistas y los estudiantes crearon una situación parecida, en la cual primero Estados Unidos y luego los militares retiraron su apoyo al gobierno de Diem.

Pero si los militares se identifican enérgicamente con el gobierno o le muestran una fuerte lealtad, las acciones insurreccionales de los estudiantes no ponen en peligro la existencia de aquél. En 1961 y 1962, por ejemplo, motines estudiantiles perturbaron la paz en Teherán, pero el ejército se mantuvo leal y el desorden fue contenido. En Caracas, en el otoño de 1960, las manifestaciones estudiantiles provocaron el asedio de los militares a la Universidad Central. Una vez más, en este caso los soldados y los grupos obreros se mantuvieron fieles al gobierno. Del mismo modo, en Birmania la oposición de los estudiantes al régimen militar produjo en 1962 otra batalla campal entre soldados y estudiantes, que terminó cuando el edificio del sindicato de éstos resultó arrasado. Así, pues, las demostraciones y motines estudiantiles tienen cierta capacidad —pero limitada— para inducir u obligar al gobierno a efectuar concesiones sustantivas. Su poder nace ante todo de su capacidad para polarizar una situación y obligar a otros grupos sociales a respaldar al gobierno o repudiarlo.

En un sistema pretoriano la expansión de la participación equivale a la diversificación de las técnicas políticas. La ampliación de la participación a las clases obreras urbanas multiplica los tipos de manifestaciones posibles e introduce la huelga como forma importante de acción política directa. Es claro que, en cierta medida, la participación política de los trabajadores señala el comienzo del movimiento de una sociedad pretoriana, de su fase radical a la de masas. Sin embargo, en términos económicos y sociales, en una sociedad en modernización los trabajadores organizados no representan sólo un movimiento de clase baja. Los organizados abarcan por lo general a la élite económica de la fuerza obrera industrial, y es frecuente que los sindicatos más fuertes sean los de las ocupaciones de clase media, de empleados. En tanto que la táctica más destacada de los estudiantes es la manifestación de masas y el motín, la que distingue a los obreros, por supuesto, es la huelga, en especial la general. La capacidad de los trabajadores para emprender esa acción, como la de los militares para desencadenar un golpe, depende en parte de su unidad. Si existe un grado razonable de ésta, el éxito de la acción política depende de la medida en que precipite acciones coordinadas o paralelas de otros grupos, ante todo del militar. Hay cuatro pautas de relaciones.

1. Los *obreros contra el gobierno y los militares.* En este caso la acción política de los trabajadores fracasa casi invariablemente en el logro de sus objetivos. Si se la convoca, la huelga general es quebrada por la acción combinada y cooperativa del gobierno, la policía y los militares. En verdad, en tales circunstancias la huelga es a menudo un testimonio de la debilidad de los trabajadores (Perú, 1962; Chile, 1966).

2. *Los obreros más los militares contra el gobierno.* En esta circunstancia la huelga general cumple la misma función que el motín estudiantil. Polariza la situación, y si el ejército ya tiene motivos para oponerse al gobierno, puede aprovechar la oportunidad que así se le presenta, para dedicarse a una acción paralela o cooperativa con los trabajadores, con el fin de derribar al gobierno. Pero esta pauta es relativamente rara (Haití, 1946; Venezuela, 1958).

3. *Los trabajadores y el gobierno contra los militares.* Esta situación surge con mayor frecuencia cuando los militares inician una acción directa para derribar a un gobierno que cuenta con el apoyo de los trabajadores. Entonces éstos se unen al gobierno y declaran una huelga general para debilitar el golpe militar. Así ocurrió en Alemania, en el *putsch* de Kapp, y también en México, en 1923 cuando los obreros apoyaron a Obregón, contra los esfuerzos de los militares rebeldes que pretendían derribarlo. Una situación comparable se produjo en Guatemala, en 1949, cuando un grupo militar se rebeló contra el presidente Arévalo y los obreros acudieron en su apoyo mediante la declaración de una huelga general, y proporcionando voluntarios, a quienes las unidades militares leales abastecieron de armas. En general, el éxito de una coalición de los trabajadores y el gobierno contra los militares depende de la existencia de cierta desunión entre estos últimos.

4. *Los trabajadores*, *el gobierno y los militares.* En esta situación los obreros presionan sobre el gobierno mediante la amenaza de declarar la huelga y promover la perturbación civil, que a su vez puede inducir a los militares a derrocar al gobierno para aplastar a los trabajadores y restablecer el orden. De ese modo el gobierno se ve ante la alternativa de modificar su política o ser derribado. Esta pauta de "democracia por la violencia" predomina en la política peruana. En otros Estados latinoamericanos se pueden encontrar muchos otros ejemplos. En 1964, por ejemplo, las huelgas de los mineros del estaño contra el gobierno de Paz Estenssoro produjeron turbulencias y perturbaciones civiles que empujaron al gobierno a derribar a Paz. Los jefes militares no experimentaban una simpatía especial hacia los obreros, y pocos meses después también ellos luchaban contra los mineros. Pero el debilitamiento de la autoridad y la incapacidad de los civiles para enfrentar los desórdenes crearon la oportunidad para que los militares se promovieran a puestos de poder político. En Ecuador, un esquema parecido se repitió tres veces con Velasco Ibarra: elegido presidente desilusionaba a sus partidarios; "los que hasta hace poco lo eran, en especial los estudiantes y los trabajadores, iniciaban demostraciones contra su gobierno; la ley y el orden empezaban a resquebrajarse, y las fuerzas armadas consideraban necesario desalojarlo".[25] En esta pauta de conflicto, el pretorianismo se alimenta de sí mismo: la probabilidad de la acción directa por parte de los militares estimula la de obreros y estudiantes. El poder de un grupo social refuerza el de otro, a expensas de la autoridad política.[26]

En una sociedad pretoriana radical la intervención militar es, pues, habitualmente, una respuesta a la intensificación del conflicto social por varios grupos y partidos, unida a la declinación de la efectividad y legitimidad de las instituciones políticas existentes. Aquella intervención sirve entonces para detener la rápida movilización de las fuerzas sociales en la política y en la calle (en una sociedad pretoriana ambas cosas son idénticas), y —mediante la eliminación del blanco y estímulo inmediato de la mencionada intensificación— para quitar la espoleta a la explosiva situación política. En una palabra, la intervención militar señala a menudo el final de una secuencia de violencia en política. En ese sentido tiene una diferencia muy importante respecto de la táctica empleada por otros grupos sociales. Aunque los motines, las huelgas y las manifestaciones pueden obligar a un gobierno, en forma directa o indirecta, a modificar su política, por sí mismos no pueden cambiar a quienes ocupan el poder gubernamental. Pero el golpe militar es un método de acción directa que modifica al gobierno, y no sólo su política. Cosa paradójica, el establecimiento militar no cuenta con medios fácilmente utilizables de acción directa para conseguir objetivos políticos limitados. Es claro que puede amenazar al gobierno con un golpe si éste no cambia de política, pero no le es posible presionarlos para que la modifique mediante la ejecución de un golpe. Para tal fin, las fuerzas sociales y civiles y aun los simples soldados rasos (quienes pueden declararse en huelga o amotinarse) poseen medios de acción más adecuados que los oficiales. En efecto, éstos se ven limitados al uso o amenaza de uso de un arma de último recurso.

La naturaleza de la táctica política que emplean los militares refleja su coherencia de organización y el hecho de que en tanto que otras fuerzas sociales pueden presionar sobre el gobierno, ellos pueden reemplazarlo. Los monjes y sacerdotes están en condiciones de realizar demostraciones, los estudiantes de amotinarse y los obreros de declararse en huelga, pero salvo en circunstancias muy poco comunes ninguno de estos grupos demostró capacidad alguna para gobernar. "El elemento más grave del caos —hizo observar un estudioso de Corea, inmediatamente después de la caída de Syngman Rhee en 1960—... fue el hecho de que las fuerzas estudiantiles y urbanas que habían iniciado la acción no contaban con la organización ni el programa necesarios para reestablecer el orden social, y las fuerzas políticas sobrevivientes del país no habían mantenido estrecha vinculación con ellas en la acción del derrocamiento."[27] Los militares, en cambio, poseen cierta capacidad para producir por lo menos un orden transitorio en una sociedad pretoriana radical. El golpe es el ejercicio extremo de la acción directa contra la autoridad política, pero es al mismo tiempo el medio para terminar con otros tipos de acción contra esa autoridad y en términos potenciales, la forma de reconstruirla. En una situación de intensificación de los conflictos, el golpe militar tiene, entonces, el efecto inmediato de reducir el nivel de participación, de hacer que las fuerzas sociales en pugna se retiren de las calles y de producir una sensación de alivio y armonía. Luego del golpe de marzo de 1962 en Birmania, por ejemplo, "Si algo se evidenció, fue un sentimiento de alivio; por lo menos se detendría el deslizamiento hacia abajo".[28] Sentimientos parecidos, unidos al aflojamiento

de la intensidad de los conflictos, siguen a la mayoría de los golpes que desplazan a gobiernos civiles en una sociedad pretoriana radical. Al ascenso competitivo de la violencia política sigue una rápida —aunque temporaria— desmovilización de grupos de la política, a medida que se retiran de las barricadas para esperar el rumbo de los acontecimientos.

Las características distintivas del golpe de Estado como técnica política son las siguientes: a) se trata del esfuerzo de una coalición política para desalojar ilegalmente a los dirigentes gubernamentales por la violencia o la amenaza de su utilización; b) la violencia utilizada es casi siempre poca; c) intervienen pocas personas; d) los participantes ya poseen bases de poder institucional en los marcos del sistema político. Es evidente que un golpe puede tener éxito sólo si a) la cantidad de participantes en el sistema es pequeña, o b) si el número de participantes es grande y una parte importante de ellos apoya el golpe. Esta última condición se cumple muy pocas veces; pues si los participantes son muchos, resulta virtualmente imposible construir con ellos una coalición efectiva para respaldar el golpe. Si no existe la coalición, el golpe es derrotado por la oposición de los otros grupos, como en el *putsch* de Kapp, o desemboca en una guerra civil total, como ocurrió con el levantamiento del ejército español en 1936.

El golpe que lleva a los militares al poder en un sistema pretoriano radical maduro es una acción política, tanto como militar. Es el producto de una coalición de camarillas y grupos, en los cuales hay por lo general elementos civiles y militares que casi siempre se han preparado para él durante mucho tiempo. En ese período de preparación se ha sondeado a varios grupos de actores políticos y logrado su apoyo o neutralizado su oposición. Si el golpe surge como resultado de una serie de perturbaciones civiles perpetradas por los intelectuales, los obreros u otros grupos civiles, las actividades que lo presagian resultan claras para todos. Inclusive cuando no es precedido por violencias y desórdenes abiertos, su aparición es casi invariablemente señalada de antemano por desplazamientos en las lealtades políticas e indicios de cambios de adhesiones y alianzas.

Si es prudente, el coronel que planea un golpe prepara el camino casi de la misma manera en que el dirigente de la mayoría del Senado de Estados Unidos prepara una votación nominal en un proyecto de ley de primera importancia: se apoya en favores anteriores, promete beneficios futuros, hace llamamientos al patriotismo y la lealtad, trata de distraer y dividir a la oposición, y cuando las cartas están echadas se asegura y reasegura de que sus partidarios se encuentren movilizados y dispuestos a actuar. Precisamente esa cuidadosa preparación —esa minuciosa construcción de una mayoría política— es la que hace que el golpe sea indoloro y no exija derramamientos de sangre. La toma concreta del poder puede ser el resultado de la acción de un grupito de hombres, pero en general se consigue el apoyo de una proporción bastante grande del total de actores políticos, antes de lanzar el golpe. Por cierto que en el más exitoso de éstos, las víctimas no ofrecen resistencia alguna: saben que están derrotados cuando se les anuncia, y se dirigen, con discreción y rapidez, rumbo al aeropuerto. En ese sentido, la toma del poder representa

el final de una lucha política y el registro de sus resultados, tal como ocurre el día de elecciones, en un país democrático.

DEL PRETORIANISMO DE MASAS AL RADICAL: LOS GOLPES DE VETO Y EL SOLDADO COMO GUARDIÁN

En la década de 1960 los estudiosos dedicaron mucha tinta y tiempo a debatir si los militares representan en lo fundamental un papel progresista en la modernización, o uno conservador. La mayoría pareció coincidir en que en el Medio Oriente eran en lo fundamental los proponentes del cambio; el ejército, dijo Halpern, es "la vanguardia del nacionalismo y de la reforma social"; es el elemento más coherente y disciplinado de "la nueva clase media", cuyo impacto sobre la sociedad es ante todo revolucionario. Pero con respecto a América latina no hubo tal consenso; los proponentes de los puntos de vista progresista y conservador presentaron impresionantes defensas de uno y otro, sobre la base de los hechos, la lógica y la estadística.[29]

Ambas argumentaciones eran correctas. Lo que ocurre es que América latina es más variada que el Medio Oriente. Salvo Turquía, todas las sociedades pretorianas o semipretorianas de la región se encontraban todavía, después de la Segunda Guerra Mundial, en el proceso de extender la participación política de la oligarquía a la clase media. Los oficiales tienen antecedentes de clase media y desempeñan funciones de esas características en un ambiente profesionalizado, burocrático. Cuando los problemas políticos básicos implican el desplazamiento de la oligarquía y el acceso de la clase media al poder, los militares se ponen por fuerza del lado de la reforma. Así sucedió en Latinoamérica. En las sociedades latinoamericanas más avanzadas —Argentina, Chile, Brasil—, representaron un papel reformista en la primera parte del siglo XX. Durante la Segunda Guerra Mundial y después de ella, oficiales militares dirigieron movimientos reformistas en Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Venezuela, o colaboraron con ellos. A principios de la década de 1960 se habían convertido en el centro de un fuerte movimiento reformista de clase media en Perú y representaban un papel progresista en Ecuador. Pero en Brasil y Argentina, en la década de 1950, y luego en la de 1960, en Bolivia, Guatemala y Honduras, empezaron a desempeñar un papel más conservador. Era evidente que se trataba de una consecuencia de la movilización de las clases bajas para la política.

José Nun ha mostrado que la frecuencia de los golpes militares en América latina no tiene relación con las dimensiones de la clase media.[30] La política pretoriana existe en todas las etapas de la movilización social y de la expansión de la participación política. Pero el impacto y la importancia de la intervención militar en política varían con las dimensiones de la clase media. En la década de 1950, en los países latinoamericanos en que las clases media y alta eran muy reducidas —menos del 8 por ciento de la población total (Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Haití)—, la política seguía exhibiendo el

estilo personalista, oligárquico, y aún no había aparecido en escena el reformista militar de clase media. En las sociedades en las cuales la clase media era mayor, y representaba entre el 8 y el 15 por ciento de la población, era corriente que los grupos dominantes del ejército representaran un papel más modernizador y reformista que en las décadas de 1930 y 1940. Entre tales sociedades se contaban Guatemala, Bolivia, El Salvador, Ecuador y Perú. Panamá y Paraguay, que en 1950 tenían clases media y superior calculadas en el 15 y el 14 por ciento, respectivamente, se desviaban en cierto sentido de esa norma. Entre las sociedades más grandes y complejas, en que la clase media equivalía a una proporción que iba del 15 al 36 por ciento de la población total, los militares se abstenían de actuar en política y eran ante todo una fuerza profesional (Chile, Uruguay, Costa Rica, México), o intervenían y representaban un papel político cada vez más conservador (Argentina, Cuba, Venezuela, Colombia, Brasil).

A medida que la sociedad cambia, también cambian los militares. En el mundo de la oligarquía, el soldado es un radical; en el de la clase media es un participante y un arbitro; a medida que comienza a erguirse en el horizonte la sociedad de masas, se convierte en el guardián conservador del orden existente. Así, paradójica pero comprensiblemente, cuanto más atrasada es una sociedad, más progresista resulta el papel de su ejército; cuanto más avanzada, más conservador y reaccionario se vuelve éste. En 1890 los oficiales argentinos fundaron la Logia Militar para promover reformas. Treinta años más tarde organizaron la Logia San Martín, que se oponía a las reformas y que incubó el golpe de 1930, destinado por sus promotores a reestablecer "la democracia constitucional estable", que estaba siendo subvertida por la "masocracia" del presidente Yrigoyen.[31] Así también, en Turquía, los Jóvenes Turcos en 1908 y los kemalistas en la década de 1920 representaron un papel reformista muy progresista, similar al que desarrollaron los militares, después de la Segunda Guerra Mundial, en otros países del Medio Oriente. Pero para entonces el ejército intervenía en Turquía para frenar el ascenso al poder de una nueva clase comercial respaldada por los campesinos. Los soldados no habían cambiado; seguían apoyando las reformas de la era kemalista. Pero se mostraban hostiles a dejar que llegasen al poder clases que podían introducir cambios en esas reformas.

La medida en que se politizan las instituciones y los individuos pertenecientes al ejército depende de la debilidad de las organizaciones políticas civiles y de la incapacidad de los dirigentes de éstas para hacer frente a los principales problemas de política que el país tiene ante sí. El grado en que un cuerpo de oficiales politizados desempeña un papel conservador o reformista en política depende de la expansión de la participación en la sociedad.

La inestabilidad y los golpes vinculados por el surgimiento de la clase media se deben a los cambios que ello introduce en la naturaleza de los militares; los relacionados, con el ascenso de la clase baja se deben a los cambios de naturaleza de la sociedad. En el primer caso los militares son modernizados y desarrollan conceptos de eficiencia, honestidad y

nacionalismo que los alejan del orden existente. Intervienen en política para poner a la sociedad a la altura del ejército. Son la vanguardia de la clase media y la punta de lanza de su irrupción en la liza política. Promueven reformas sociales y económicas, la integración nacional, y en cierta medida la ampliación de la participación política. En cuanto los grupos urbanos de clase media se convierten en los elementos dominantes en política, los militares adoptan un papel de árbitros o estabilizadores. Si una sociedad puede pasar de la participación de clase media a la de masas con instituciones políticas bastante bien desarrolladas (como en Chile, Uruguay y México, en América latina), el ejército cumple entonces un papel no político, profesional, característico de sistemas con control civil "objetivo". Por cierto que Chile, Uruguay y México fueron los únicos países latinoamericanos en que no se produjeron golpes de Estado militares durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Pero si la sociedad pasa a la fase de participación de masas sin desarrollar instituciones políticas efectivas, los militares emprenden esfuerzos conservadores para proteger el sistema existente contra las incursiones de las clases bajas, en particular de las urbanas. Se convierten en guardianes del orden de clase media vigente. En cierto sentido, pues, son los porteros de la expansión de la participación política en la sociedad pretoriana: su papel histórico consiste en abrir la puerta a la clase media y cerrarla a la baja. La fase radical de una sociedad pretoriana comienza con un brillante y modernizador golpe militar que derriba a la oligarquía y anuncia el nacimiento del esclarecimiento político. Termina con una sucesión de esfuerzos de retaguardia, frustradores y malsanos, destinados a impedir que la clase baja ascienda a las alturas del poder político.

Las intervenciones militares de esta variedad de tipo "veto" reflejan, pues, de modo directo la creciente participación de la clase baja en política. El papel más activo de los militares argentinos después de 1930 coincidió con la duplicación del proletariado industrial, que pasó de medio a un millón de obreros en poco más de una década. También en Brasil "El clamor de las masas urbanas y la proliferación de los políticos que solicitaban demagógicamente sus votos llevaron a los militares, en 1950, de vuelta a la política". En 1954 se opusieron a Vargas cuando éste, al estilo de Perón, "intentó provocar un rápido resurgimiento del apoyo popular al gobierno, por medio de irreflexivas promesas a los obreros".[32]

En términos más específicos, las intervenciones de veto ocurren por lo común en dos tipos de circunstancias. Una es la victoria real o prospectiva, en las urnas, de un partido o movimiento a los cuales los militares se oponen, o que representan a grupos que el ejército desea excluir del poder político. Cinco de los siete golpes militares que se produjeron en América latina entre 1962 y 1964 tenían ese objetivo. En Argentina, en marzo de 1962, el ejército intervino para desalojar del cargo al presidente Frondizi y anular los resultados de las elecciones, en las cuales los peronistas habían conquistado el 35 por ciento de los votos y logrado diez gobernaciones de provincia sobre catorce y casi una cuarta parte de las bancas de la Cámara de Diputados. En julio de 1962 los militares peruanos tomaron el

poder después de una elección, para impedir que Haya de la Torre, de los apristas, o el ex general Manuel Odría, llegasen a la presidencia. En Guatemala, en marzo de 1963, el golpe de las fuerzas armadas apuntó a impedir la posible elección del izquierdista Juan Arévalo a la presidencia. En Ecuador, en julio del mismo año, el ejército expulsó del cargo al presidente Arosemena, en parte para que no volviese al poder Velasco Ibarra, a quien había depuesto en noviembre de 1961.[33] En octubre de aquel año, en Honduras, las fuerzas armadas volvieron a intervenir para que no fuese elegido presidente el reformador populista Rodas Alvarado. El papel cada vez más conservador de los militares en Latinoamérica, como factor de veto contra el acceso al poder de movimientos populares, de clase baja o reformistas, se reflejó en la creciente medida en que los golpes del ejército se vinculaban con las elecciones. Sólo el 12 por ciento de los golpes latinoamericanos producidos entre 1935 y 1944 ocurrieron durante los doces meses anteriores a una elección, o en los cuatro posteriores a ella. De 1945 a 1964 un 56 por ciento de los golpes ocurrieron cerca de un período electoral.[34]

Los golpes de veto también estallan cuando el gobierno que se encuentra en el poder comienza a promover una política radical o a atraer a grupos a los que los militares desean excluir del poder. Así ocurrió en Perú en 1948, en la República Dominicana en 1963, en Brasil en 1964 y, con un contexto un tanto distinto, en Turquía (1960) e Indonesia (1965). En todos los casos de ambos tipos, el grupo dominante de las fuerzas armadas se oponía a un partido o movimiento con importante apoyo popular —apristas, peronistas, comunistas, demócratas, etc.— y actuaba para expulsarlo o para impedir que llegase al poder.

En el tránsito de un sistema tradicional u oligárquico a uno en el cual el puesto clave lo ocupa la clase media, la promoción de la reforma social y económica va de la mano con la expansión de la participación política. En el paso de una sociedad radical a una de masas la relación no es tan evidente. Es casi axiomático que un cuerpo de oficiales politizados se oponga a la incorporación de las clases bajas urbanas a la política. En estas circunstancias, el impulso de la intervención militar tiene un efecto de conservación: impide el ensanchamiento de la participación política de modo que alcance a grupos más radicales, con lo cual hace más lento el proceso de reforma socioeconómica. Pero en las sociedades del Medio Oriente y de Asia las masas pueden muy bien ser más conservadoras que las élites nacionalistas de clase media que llegaron al poder con el reflujo del colonialismo occidental. En tales circunstancias, la intervención militar para detener el ascenso de nuevos grupos al poder político puede tener un claro efecto progresista sobre la política gubernamental. En pocas palabras, la promoción de la reforma socioeconómica choca con la expansión de la participación. Por ejemplo, la expulsión del gobierno de Menderes en Turquía, en 1960, constituyó un esfuerzo para detener la participación en política de dirigentes apoyados por las masas rurales más tradicionales y conservadoras. En tales sociedades, por decirlo así, la política está del revés: los defensores del orden tradicional se encuentran en la parte baja, antes que en la cúspide.

Aun en América latina, donde una estructura de clases muy articulada engendra una elevada correlación entre la expansión de la participación y la promoción de reformas, pueden surgir circunstancias en las cuales los militares actúen en favor de esta última y en contra de la primera. El fracaso de las fuerzas armadas en lo referente a representar un papel reformista en los primeros tiempos de la historia de Perú, por ejemplo, se debió en gran parte al desarrollo del APRA como movimiento reformista de clase media y obrera, y a los incidentes y accidentes históricos que lo separaron de los militares a principios de la década de 1930. En efecto, los grupos de clase media se encontraban divididos entre sí, lo cual redundó "en beneficio de los de clase alta, que por lo tanto fomentaron y estimularon la división ya existente".[35] El resultado fue una perpetuación "antinatural" del dominio oligárquico en Perú, hasta que a finales de la década de 1950 se desarrolló un nuevo movimiento reformista civil, no aprista. En cierto sentido, la intervención militar en 1962 prolongó el proceso histórico. En la medida en que estaba destinada a impedir que los apristas llegaran al poder, la intervención fue la expresión de un papel conservador, de guardián. Como llevó al gobierno, primero a una junta militar de mentalidad reformista, y luego un régimen civil con la misma orientación, cayó en el antiguo molde progresista, y sus acciones recordaron las intervenciones de los militares chilenos en la década de 1920. Por cierto que en algunos aspectos la pauta de los hechos de 1962-63 siguió los lineamientos del esquema clásico de reformas. El golpe de julio de 1962 llevó al poder a una junta militar de tres hombres, que comenzó a redactar programas de reforma agraria y social. Pero el jefe de la junta, el general Pérez Godoy, era más conservador; como lo sugirió Richard Patch, "era uno de los últimos generales de la época anterior", y trazó planes para volver a ubicar en el poder al conservador general Manuel Odría. Por consiguiente, a principios de 1963 un golpe de consolidación apartó a Godoy y lo sustituyó por el general Nicolás Lindley López, quien había sido el dirigente del grupo militar progresista que tenía su base en el Centro de Altos Estudios Militares. "La eliminación del jefe de la junta, general Pérez Godoy —escribió un analista—, constituyó un indicador más de la consolidación de los oficiales con mentalidad reformista."[36]

El papel de guardián de las fuerzas armadas es legitimado por una impresionante argumentación, que resulta persuasiva para muchos ejércitos y a menudo también para los dirigentes de la opinión norteamericana. La intervención militar en política es intermitente y tiene objetivos limitados, por lo cual las fuerzas armadas no se consideran modernizadoras de la sociedad ni creadoras de un nuevo orden político, sino más bien como las guardianas y quizá las purificadoras del orden existente. El ejército, para decirlo con las palabras del presidente (y general de la Fuerza Aérea) Barrientos, de Bolivia, debería ser la "institución tutelar del país... vigilar celosamente el cumplimiento de las leyes y la virtud de los gobiernos".[37] Por lo tanto, la intervención del ejército es incitada por la corrupción, el estancamiento, la paralización, la anarquía, la subversión del sistema político establecido. Una vez eliminado todo eso, los militares afirman que pueden volver a poner el sistema purificado en manos de los dirigentes civiles. Su tarea consiste sencillamente en

corregir los errores y luego irse. La de ellos es una dictadura temporaria, quizá semejante al modelo romano.

La ideología del papel de guardianes varía muy poco de país en país. Como es natural, se encuentra más desarrollada en América latina, donde existe un alto grado de pretorianismo y de participación política. El ejército debe intervenir en política, como dijo un general argentino, para hacer frente "a los grandes desastres que pueden poner en peligro nuestra estabilidad e integridad nacionales, y dejar a un lado los pequeños desastres, pues todo intento de solucionarlos serviría sólo para separarnos de nuestra misión e impedir una clara percepción de nuestras obligaciones". Muchas Constituciones latinoamericanas reconocen de manera implícita o explícita la función de guardianas de las fuerzas armadas. Los militares peruanos, por ejemplo, justificaron con una cláusula constitucional su acción en lo referente a impedir la llegada de los apristas al poder: "El objetivo de la fuerza armada consiste en asegurar la ley de la república, acatar la Constitución y las leyes, y conservar el orden público".[38] En cierto sentido, los militares asumen funciones constitucionales análogas a las de la Suprema Corte de Estados Unidos: tienen la responsabilidad de mantener el orden político, y por lo tanto son arrastradas a la política en épocas de crisis o de controversia, para vetar acciones de las ramas "políticas" del gobierno, cuando se desvían de los lineamientos esenciales de ese sistema. Pero al mismo tiempo les preocupa su propia integridad institucional, y por ende se encuentran divididos entre sí en los equivalentes militares de los "activistas judiciales" y los "autofrenadores judiciales".

La manifestación más amplia y explícita del papel de guardián es quizá la que se puede encontrar en la concepción del ejército brasileño. En el momento del derrocamiento militar del Imperio, un intelectual del ejército defendió lo que describió como "el innegable derecho de las fuerzas armadas a deponer a poderes legítimos... cuando sienten que su honor exige que así lo hagan, o lo juzgan necesario y conveniente para el bien del país".[39] En cierta medida, el papel de guardián fue inscripto en la Constitución de 1946, que establecía que la función de las fuerzas armadas era "defender la patria y garantizar el poder constitucional, y la ley y el orden". Por lo tanto, la principal responsabilidad del ejército consistía en proteger la paz social y la forma brasileña de gobierno republicano. Debe ser, pues, apolítico y ubicarse por encima de la política. Si juzga que la república se encuentra en peligro, que existen perspectivas de desorden, tiene la obligación de intervenir y restablecer la Constitución. Una vez hecho eso, está obligado a retirarse y devolver el poder a los dirigentes civiles normales (conservadores o de clase media). "Los militares —dijo el presidente Castello Branco— deben estar preparados para actuar en forma concertada y oportuna, y, frente a una necesidad ineludible, asegurar para Brasil un rumbo correcto. La necesidad y la oportunidad corresponderían, no a un simple deseo de ser los tutores de la nación, sino al reconocimiento de una situación que exige una acción de emergencia al servicio de la nación." La denominación más adecuada de esta doctrina, en una oportunidad "supermisión", sería quizá la de "civismo". Se refleja en la suspicacia

del ejército hacia el personalismo, y hacia un primer mandatario fuerte, popular, elegido en forma directa, con respaldo de masas, un Getulio, un Jango, un Janio o un Juscelino. "El ejército no quiere peronismo, no quiere un partido popular que pueda organizarse de modo de poner en peligro la posición dominante de las fuerzas armadas como intérpretes y guardianas de los intereses nacionales."[40] De ahí que acepte a líderes populares por el estilo, sólo hasta que comienzan a organizar su propio apoyo de masas, con el cual pueden poner en tela de juicio el papel del ejército como árbitro de los valores nacionales.

Estados Unidos estimuló muchas veces el concepto del guardián. A menudo se sintió muy feliz de que los militares desalojasen a gobiernos que le desagradaban, y luego conciliaba ese hecho con su conciencia democrática, para lo cual insistía en que los gobernantes militares entregasen lo antes posible el poder a un nuevo gobierno civil —presuntamente más seguro—, basado en elecciones libres. Desde el punto de vista de la modernización y el desarrollo, el segundo error no hacía otra cosa que sumarse al primero. Pues es evidente que si bien el papel de guardián tiene las más altas justificaciones y razones, ejerce por otro lado el efecto más debilitador y corruptor sobre el sistema político. La responsabilidad y el poder quedan separados. Los dirigentes civiles pueden tener responsabilidad, pero saben que no cuentan con el poder, y no se les permite crearlo, porque sus acciones están sometidas al veto de los militares. Las juntas militares pueden ejercer el poder, pero saben que no tendrán que hacerse responsables por las consecuencias de sus actividades, ya que pueden devolver la autoridad a los civiles cuando los problemas del gobierno les resultan de solución demasiado difícil. Se podría suponer que en tal situación se desarrollaría un sistema de frenos y equilibrios, en el cual los civiles tratarían de hacer todo lo posible para evitar la intervención militar, y el ejército se esforzaría para evitar los traumas de la política. Pero en la práctica este tipo de sistema parece sacar a la superficie los peores rasgos de unos y otros.

La medida en que los militares se encuentran encerrados en una visión de clase media sugiere que quizá resulten infundadas las presunciones de que se convertirían cada vez más en una fuerza partidaria de las reformas. Se ha sugerido, por ejemplo, que el futuro presenciará el surgimiento de un nasserismo latinoamericano, es decir, "la adopción, por las fuerzas armadas de América latina, del mismo tipo de responsabilidades modernizadoras y reformadoras que asumieron los militares en el Cercano Oriente".[41] Muchos latinoamericanos, civiles tanto como militares, ven en una solución nasserista el camino más promisorio hacia el desarrollo social, económico y político. Estas esperanzas tienen pocas posibilidades de realizarse. La mayoría de las sociedades de América latina están más allá de las posibilidades del nasserismo. Son demasiado complejas, están muy articuladas, muy avanzadas en el terreno económico, para ser susceptibles de salvación por medio de la reforma militar. A medida que Latinoamérica se modernizó, el papel del ejército se hizo más conservador. Entre 1935 y 1944, el 50 por ciento de los golpes tenían en la región objetivos reformistas de modificación del statu quo económico y social; entre 1945 y 1954 apuntaban hacia esas metas el 23 por ciento de los golpes; entre 1955 y 1964,

sólo el 17 por ciento.[42] Decir que el Brasil de la década de 1960 necesitaba un Nasser se parece un poco a decir que la Rusia de la misma década necesitaba un Stolipin. Los dos tipos de liderazgo eran sencillamente ajenos a la etapa de desarrollo a que habían llegado esas sociedades. En esa década, Irán o Etiopía podían necesitar un Stolipin, y es posible que en América latina hubiese lugar para un Nasser en Haití, Paraguay, Nicaragua o inclusive la República Dominicana. Pero el resto del continente se hallaba demasiado desarrollado para una panacea tan atractivamente sencilla.

A medida que la sociedad se vuelve más compleja, a los oficiales les resulta más difícil, primero ejercer el poder en forma efectiva y luego tomarlo con éxito. Como grupo razonablemente reducido, homogéneo en el plano social y muy disciplinado y coherente, los elementos dominantes del cuerpo de oficiales pueden actuar, de modo razonable y eficaz, como cuadros dirigentes en una sociedad todavía no muy compleja y diferenciada. Pero cuando el régimen pretoriano avanza en estos dos últimos aspectos, se multiplica el número de grupos y fuerzas sociales, y los problemas de coordinación y acumulación de intereses se hacen cada vez más complicados. A falta de instituciones políticas centrales eficientes para la solución de los conflictos sociales, el ejército llega a ser no más que una de entre varias fuerzas sociales más o menos aisladas y autónomas. Su capacidad para conseguir apoyo y colaboración va declinando. Además, por supuesto, los oficiales no son necesariamente hombres especializados en las artes esotéricas de la negociación, la transacción y la atracción de las masas, imprescindibles para la acción política en una sociedad compleja. Una sociedad más simple puede ser acicateada, dirigida por medio de órdenes y conducida hacia un objetivo. Pero cuando la diferenciación social está muy avanzada, el dirigente político tiene que ser ducho en equilibrios y métodos de conciliación. La tendencia de los militares a elegir un papel de guardianes en las sociedades más complejas, indica por sí misma cierta conciencia de las dificultades que presenta la integración de las fuerzas sociales.

A un grupo muy especializado no sólo le resulta más difícil ejercer el liderazgo en una sociedad de gran complejidad, sino que los medios por los cuales los militares pueden adquirir el poder comienzan a perder eficacia. Por su propia naturaleza, la utilidad del golpe como técnica de acción política decae a medida que se ensancha el horizonte de la participación política. En una sociedad oligárquica y en las primeras fases de una pretoriana radical, la violencia es limitada porque el gobierno es débil y la política pequeña. Los participantes en política son pocos, y a menudo constituyen un grupo más o menos compacto. En Birmania, por ejemplo, los militares y los dirigentes políticos tenían entre sí estrechos vínculos de matrimonio.[43] Pero cuando la participación se amplía y la sociedad se vuelve más compleja, los golpes resultan más difíciles y sangrientos. El 81 por ciento de los que estallaron en América latina entre 1935 y 1944 fueron en esencia incruentos, sin combates callejeros u otra participación popular. Pero entre 1945 y 1954 el 68 por ciento exhibieron escasa violencia, y entre 1955 y 1964 sólo ocurrió así en el 33 por ciento de los casos.[44] La creciente violencia de los golpes fue acompañada, como es natural, por el

empleo ascendente de otras formas, más amplias, de violencia por otras fuerzas sociales. Cuando la sociedad se hace más compleja, otros grupos desarrollan sus propios medios de hacer frente a la acción militar. Si se lleva a cabo un esfuerzo para frustrar sus intereses, pueden responder con sus propias formas de violencia y coerción. Las huellas generales, por ejemplo, representaron un papel de importancia en el derrocamiento del régimen de Guatemala en 1944 y en el golpe de consolidación de Perón, en 1945, en la Argentina.[45] Cuando muchos grupos participan en política, quien desee obtener el poder necesita una base más amplia de la que respalda por lo general los golpes clásicos. Una huelga general pudo detener a Kapp, pero no a Hitler. Del mismo modo, la tradición del pronunciamiento se rompió en España en 1936. La rebelión del ejército no produjo un golpe, sino una guerra civil, cuando los grupos obreros, extremistas, catalanes y otros acudieron en apoyo del gobierno. En los golpes de veto más extremos, a menudo se crearon milicias obreras, bien para colaborar en la defensa del poder contra elementos del ejército regular, o para contrarrestar a éste antes que tomase el poder.

Así, pues, una sucesión de golpes militares tiende a la larga a minar la posibilidad de ellos. Los cambios en materia de poder y de política exigen complejas negociaciones entre muchos grupos, o una sangrienta guerra civil. Cuando se ensancha la esfera de la política, la violencia se vuelve menos frecuente pero más virulenta. Como señaló Dankwart Rustow:

> Hace uno o dos siglos se podía desterrar o ejecutar a visires, derrocar o asesinar a sultanes, y el artesano, aldeano o nómade comunes casi no advertían cambio alguno. Pero ahora cualquier asesinato político o golpe de Estado —y en ocasiones una simple elección— tienden a ir acompañados por una amplia acción policial e inclusive militar, por arrestos y deportaciones en masa, por la suspensión de periódicos y por juicios políticos. La inestabilidad, que otrora era apenas una ondulación en la superficie, abarca ahora a toda la sociedad.[46]

La democratización del gobierno en una sociedad en la cual la violencia es un aspecto clave de aquél, equivale a la democratización de la violencia. El golpe de Estado —guerra limitada, de violencia interna— puede ser reemplazado por la guerra revolucionaria u otra insurrección violenta que abarque a muchos elementos de la sociedad. Es posible suponer que los elementos conservadores retrocederán graciosamente ante las exigencias de los grupos emergentes, y permitirán con ello que se desarrollen los procesos de cambio pacífico. Si no lo hacen, la declinación del papel de los militares en la sociedad y el gobierno podría muy bien ir acompañada por la creciente importancia de la violencia.

La toma del poder por los militares, en un golpe destinado a vetar la expansión de la participación política, trae sólo un alivio temporario al sistema. Por lo general los grupos que participan en el golpe se encuentran unidos exclusivamente por su deseo de detener o invertir las tendencias que consideran subversivas para el orden político. Una vez que los militares se encuentran en el poder, la coalición del golpe comienza a dividirse. Puede fragmentarse en muchas camarillas pequeñas, cada una de las cuales trata de llevar adelante sus propios fines. Es más frecuente que se divida en dos amplias fracciones: los radicales y los moderados, los de la línea dura y los de la blanda, los “gorilas” y los

legalistas. La lucha entre unos y otros puede tener su centro en una multitud de problemas, pero casi siempre el punto clave es el de la devolución del poder a los civiles. La junta que llega al poder en un golpe de veto promete siempre una rápida entrega de aquél y el regreso al régimen civil normal. Pero los de la línea dura argumentan que los militares tienen que seguir en el poder para impedir permanentemente que lo ocupen los grupos civiles a los cuales expulsaron, y para imponer reformas estructurales al sistema político. Es habitual que los de línea dura sean estatistas en economía y autoritarios en política. Los moderados, en cambio, entienden que el golpe tiene objetivos más limitados. En cuanto quedan eliminados del escenario los dirigentes políticos objetables y se introducen unos pocos cambios políticos y administrativos, entienden que han cumplido con su misión y se muestran dispuestos a retirarse a un costado de la escena política. Como en los golpes de irrupción, que señalan el ascenso de la clase media a la acción política, en los de veto los moderados casi siempre llegan antes al poder. Pero son moderados, no porque estén dispuestos a entrar en transacciones con la oligarquía existente, sino porque pueden mostrarse dispuestos a conciliar con los movimientos de masas emergentes. Los radicales, en cambio, se resisten a la expansión de la participación política. En el golpe de irrupción no concilian con la oligarquía; en el de veto no transigen con las masas. Uno acelera la historia, el otro se resiste a ella.

La división entre moderados y radicales significa que los golpes de veto, como los de irrupción, van muchas veces de a pares, y que el golpe inicial es seguido por el de consolidación, en el cual los de la línea dura tratan de derribar a los moderados e impedir la vuelta al poder de los civiles. Pero en este caso el golpe de consolidación tiene menos probabilidades de triunfo que en la ampliación de la participación política a la clase media. Por ejemplo en la Argentina, en 1958 y 1962, los militares moderados que deseaban devolver el poder a los civiles pudieron reprimir los esfuerzos de los “gorilas” por impedir ese paso. En 1960 y 1961, en Turquía, el general Gursel también logró contener los intentos de golpes de consolidación por coroneles radicales. En Corea, después del golpe militar de 1961 se desarrolló una lucha parecida entre los jefes veteranos, más dispuestos a entregar el poder a los civiles o a dar características cada vez más civiles al régimen militar, y los jóvenes coroneles que insistían en que el ejército tendría que mantenerse en el poder durante mucho tiempo para purificar el sistema político coreano. En el otoño de 1962 el general Pak indicó que estaba dispuesto a volver al régimen civil y que presentaría su candidatura a la presidencia en elecciones libres. En el invierno del año siguiente miembros de la junta militar protestaron contra esa actitud. Pero a su debido tiempo ganaron los moderados, y las elecciones se llevaron a cabo a finales del otoño de ese año. En cambio los moderados fueron derrotados en la lucha que siguió al golpe de marzo de 1962 en Birmania, y su vocero principal, el brigadier Aung Gyi, fue expulsado del gobierno en febrero del año siguiente por defender la vuelta al gobierno civil.

El dilema fundamental de un papel de guardián contiene dos supuestos: el de que el ejército se encuentra por encima de la política y el de que debe intervenir en ésta para

impedir cambios en el sistema. Ese papel de los militares se basa en la premisa de que las causas de la intervención de las fuerzas armadas nacen de perturbaciones temporarias y extraordinarias del sistema político. Pero en rigor las causas son endémicas de éste, y constituyen la consecuencia inevitable de la modernización de la sociedad. No es posible eliminarlas con la simple eliminación de algunas personas. Además, en cuanto el ejército impide la conquista del poder por otro grupo social, los intereses institucionales y personales se unen para hacer que los oficiales experimenten un temor mortal ante las represalias que pueden caer sobre ellos si niegan su veto. Por consiguiente crecen los incentivos para la intervención, y el ejército adquiere el compromiso irreversible de asegurar que jamás llegue al poder el grupo proscripto.

Las fuerzas armadas que intervienen en un golpe de veto se ven frente a la opción que tuvieron ante sí los militares brasileños después de su golpe de abril de 1964. El "ejército brasileño —escribió Tyson en aquella ocasión— debe elegir entre dejarse atraer más profundamente por la política brasileña, con las consiguientes divisiones de opinión que fragmentarán su unidad, o permitir que otros y nuevos grupos se organicen para la acción política efectiva, con lo cual entregará su monopolio del poder y su posición de árbitro definitivo".[47] Para decirlo con más exactitud, un ejército que interviene de esa manera puede elegir entre cuatro actitudes, en términos de si conservará el poder o lo devolverá a los civiles, y de si aceptará o resistirá la expansión de la participación política. Pero cada opción implica determinado precio para los militares y para el sistema político.

1. *Devolver y limitar (la opción Aramburu).* Las fuerzas armadas pueden devolver el poder a los civiles luego de un breve período de gobierno y de una purga de los funcionarios de éste, a la vez que continúan limitando el ascenso de nuevos grupos al poder político. Pero casi siempre reaparece la necesidad de intervenir. En 1955, por ejemplo, los militares argentinos derribaron a Perón. Después de una lucha, los partidarios de la línea blanda, dirigidos por el general P. E. Aramburu, derrotaron a los de la línea dura, y se entregó el poder a los civiles. Se realizaron elecciones y fue elegido presidente un moderado, Frondizi. En el proceso electoral posterior (1962) los peronistas demostraron que aún contaban con el apoyo de un tercio del electorado argentino. Debido a ello, Frondizi se sintió obligado a conciliar e intentar algunas formas de colaboración con ellos. También por ese motivo los militares se sintieron obligados a intervenir de nuevo y expulsar a Frondizi. Se efectuaron nuevas elecciones, se impidió participar a los peronistas y ganaron los centristas; con el 26 por ciento de los votos totales, impusieron la elección de Arturo Illia como presidente. Pero los peronistas seguían siendo fuertes, los militares se mantuvieron inflexibles contra su participación en el poder, y por consiguiente el sistema político se mantuvo en un estado pretoriano, con las fuerzas armadas como grupo activo de imposición del veto, apartadas pero siempre prontas a intervenir. Cuando el gobierno de Illia vaciló en 1966, fue inevitable el reingreso del ejército en política. La situación era comparable a la de Perú en 1931 y 1963, cuando las fuerzas armadas intervinieron tres

veces para impedir que el APRA llegara al poder. Cuando surge una situación por el estilo, resulta claro que el papel de guardianes de los militares se anula a sí mismo. En efecto, éstos abandonan su afirmación de ser la garantía imparcial, exterior, del orden político y se convierten en activos participantes y contendientes en el escenario político, emplean su organización superior y la amenaza de la fuerza para contrarrestar el apoyo de masas y el volumen de votos de otros grupos.

Otro ejemplo de las limitaciones de esta pauta lo ofrece Birmania. En 1958, cuando se dividió el partido gobernante, LLPA, el general Ne Win llegó al poder, en reemplazo del primer ministro U Nu. Pero aquél dejó establecido con claridad que tenía la intención de devolver el gobierno a los civiles, e hizo todos los esfuerzos posibles para reducir al mínimo los cambios que su régimen militar introdujo en el sistema político. En 1960 entregó el poder; se efectuaron elecciones, disputadas por dos partidos, y U Nu fue llevado de vuelta al cargo. A desgana, pero honestamente, Ne Win devolvió el poder a éste. Pero dos años después la situación se había deteriorado hasta el punto de que el general Ne Win se vio obligado a intervenir otra vez y expulsar a U Nu. Esta vez Ne Win intervino en forma definitiva. U Nu y sus partidarios fueron encarcelados, y Ne Win expresó con claridad que abrigaba la intención de permanecer en el poder.

2. *Devolver y ampliar (la opción Gursel).* Los jefes militares pueden devolver el poder a los civiles y permitir que los grupos sociales a los cuales antes bloquearon vuelvan al gobierno en nuevas condiciones y por lo general con nuevos dirigentes. Después del golpe de 1960 con que el ejército turco expulsó al gobierno de Menderes, los militares ejecutaron a muchos de sus antiguos dirigentes, pero el general Gursel también insistió en devolver el poder a los civiles. En 1961 se realizaron las elecciones. Los principales contendientes eran el Partido de los Pueblos, apoyado por los militares, y el Partido de la Justicia, que se orientaba hacia los mismos grupos que antes habían respaldado a Menderes. Ninguno de ellos obtuvo una mayoría, pero el general Gursel fue elegido presidente, y el Partido Republicano del Pueblo formó un débil gobierno de coalición. Pero resultaba claro que los grupos dominantes de votantes apoyaban al Partido de la Justicia, y los interrogantes fundamentales consistían en saber si éste sería lo bastante moderado como para no provocar a los militares y desencadenar otra intervención, y en si éstos tendrían la suficiente amplitud de miras para permitir que el Partido de la Justicia llegase al poder en elecciones pacíficas. Ninguna de estas condiciones se cumplió en la Argentina, en las relaciones entre los peronistas y los militares del país. Pero en Turquía triunfaron la conciliación y la moderación. Los esfuerzos de los militares radicales por organizar un segundo golpe fueron aplastados por el gobierno, con la colaboración de los comandantes más antiguos, y en las elecciones de 1965 el Partido de la Justicia logró una clara mayoría en el Parlamento y formó un gobierno. Los militares aceptaron la adquisición del poder por esa coalición de hombres de negocios y campesinos a quienes antes habían impedido el ascenso a los puestos gubernamentales, cuando eran dirigidos por Menderes. Es de

suponer que los militares turcos se mantendrán a un lado del escenario político hasta que surja una nueva crisis de participación política, quizá cuando la clase obrera urbana exija compartir el poder. En Venezuela (1958) y Guatemala (1966), los militares también aceptaron que llegasen al gobierno grupos sociales y tendencias políticas a los que antes se habían opuesto. En todos esos casos, los dirigentes civiles que asumen el poder admiten y aceptan por lo menos algunas de las condiciones especificadas por el ejército, la menos importante de las cuales no es la de que prescindan de toda represalia por las acciones que hayan realizado los militares cuando ocupaban el poder.

3. *Conservar y limitar (la opción Castello Branco).* Los militares pueden conservar el poder y seguir resistiéndose a la expansión de la participación política. En ese caso, sean cuales fueren las intenciones que puedan tener, se ven inevitablemente empujados a medidas cada vez más represivas. Tal fue el rumbo que siguieron los militares brasileños después del golpe de abril de 1964, que derribó al gobierno de Goulart. El golpe llevó al poder a un régimen militar con el apoyo de elementos empresarios y tecnocráticos. Pero las elecciones de Estados de 1965 indicaron con claridad que los votantes estaban de parte de la oposición. Dichos comicios impulsaron a los militares de línea dura a exigir la anulación de los resultados, tal como lo habían hecho las fuerzas armadas argentinas en 1962 y como los jóvenes oficiales turcos intentaron hacerlo en 1961. En Turquía el general Gursel frustró el intento de golpe de los de la línea dura. En Brasil, durante varias semanas, pareció que el guión se repetiría. Se esperaba que los partidarios de la línea dura intentasen deponer al general Castello Branco, presidente moderado, e imponer un régimen más autoritario para que la oposición no llegase al poder político. Muchos esperaban, asimismo, que Castello Branco uniese a la opinión moderada y liquidase el golpe de los duros. Pero en lugar de encabezar una resistencia exitosa contra el golpe, Castello Branco decidió lanzarlo él mismo, cosa que hizo suspendiendo el Parlamento, aboliendo los partidos políticos e imponiendo nuevas restricciones sobre la actividad política y la libertad de palabra. Sean cuales fuesen los motivos que tuvo para las medidas que adoptó, el efecto de éstas consistió en reducir la posibilidad de que Brasil siguiese el esquema turco y elaborase una transacción que permitiera a una oposición aséptica llegar al poder en forma pacífica. Por el contrario, la situación se polarizó aún más, y los militares brasileños, que en el pasado se habían enorgullecido de la medida en que se atenían a un riguroso papel no político de guardianes, se encontraron en una situación en que no les era posible entregar el poder, como no fuese a grupos que para ellos constituían un anatema total. Para eliminar la posibilidad de un llamamiento popular a las masas, la elección presidencial de 1961 se hizo por votación indirecta, y por medio del antiguo Congreso, del cual los militares habían eliminado a muchos de los elementos de oposición. No hubo candidatos de ésta contra el postulante militar, general Costa e Silva. En las elecciones posteriores para el nuevo Congreso se impusieron nuevas limitaciones y trabas a los candidatos de la oposición.

4. *Conservar y extender (la opción Perón).* Los militares pueden conservar el poder y permitir la expansión de la participación política, o inclusive capitalizarla. Tal fue, por supuesto, el camino que siguió Perón, y en menor medida Rojas Pinilla, en Colombia. En estos casos los oficiales llegan al poder gracias a un golpe que se desvía de la pauta del veto, y luego modifican su base política con la inclusión de nuevos grupos como partidarios suyos. Por lo general esta acción tiene un doble precio. Aleja al jefe militar de su primera fuente de apoyo en el ejército, y por lo tanto acrecienta su vulnerabilidad a un golpe militar conservador. Además tiende a intensificar el antagonismo entre la clase media conservadora y las masas radicales. Por otra parte, en cierto sentido invierte el esquema de la sociedad pretoriana oligárquica, en que un demagogo populista pobre abandonaba por lo común a la masa de sus partidarios para ser aceptado por la élite. En este caso un dirigente de clase media se aparta de su clase para conquistar un respaldo de masas. El comandante militar trata de convertirse en un dictador populista. Pero a la postre fracasa del mismo modo y por las mismas razones que sus semejantes civiles. Perón sigue el camino de Vargas; Rojas Pinilla sufre la suerte de Haya de la Torre: sus esfuerzos son vetados por sus ex camaradas de armas, que se mantienen fieles al papel de guardianes.

DEL PRETORIANISMO AL ORDEN CÍVICO: EL SOLDADO COMO CONSTRUCTOR DE INSTITUCIONES

En las sociedades simples un sentimiento de comunidad permite el desarrollo de instituciones políticas. En las más complicadas, una función importante, si no la principal, de las instituciones políticas, consiste en hacer que la comunidad lo sea en mayor medida. La interacción entre el orden político y el social es, pues, dialéctica y dinámica: al comienzo el segundo representa el papel principal en el modelamiento del primero, luego éste desempeña el papel más importante, de crear al segundo. Pero las sociedades pretorianas se encuentran atrapadas en un círculo vicioso. En sus formas más simples, carecen de comunidad, y ello obstaculiza el desarrollo de instituciones políticas. En sus formas más complejas, la falta de instituciones políticas efectivas impide el desarrollo de la comunidad. Por consiguiente, en una sociedad pretoriana existen fuertes tendencias que la estimulan a seguir en esa situación. Una vez desarrolladas, las pautas de actitudes y conducta tienden a mantenerse y repetirse. La política pretoriana se incrusta en la cultura de la sociedad.

Así, pues, el pretorianismo ha mostrado propensión a ser más endémico en algunas culturas (por ejemplo la española, la árabe) que en otras, y a persistir en ellas a todo lo largo de la expansión de la participación política y del surgimiento de una estructura social moderna y más compleja. Las fuentes del pretorianismo latinoamericano se encuentran en la falta de una herencia de instituciones políticas del período colonial, y en el esfuerzo por introducir, en la sociedad altamente oligárquica de la América latina del siglo XIX, las

instituciones republicanas de clase media de Francia y Estados Unidos. Las fuentes del pretorianismo del mundo árabe son el derrumbe de los Estados árabes bajo la conquista otomana, el largo período de dominación que siguió, y que de un elevado nivel de desarrollo institucional que poseía degeneró en un régimen débil, extranjero, que perdió su legitimidad con el nacimiento del nacionalismo, y luego con la proyección de gran parte del mundo árabe al semicolonialismo impuesto por Francia y Gran Bretaña. Estas experiencias históricas estimularon en la cultura árabe una permanente debilidad política, comparable con la que se encuentra en América latina. La desconfianza y el odio entre los individuos produjeron un constante nivel reducido de la institucionalización política. Cuando en una cultura existen tales condiciones, se impone el interrogante: ¿cómo se las puede remediar? ¿En qué circunstancias es posible pasar de una sociedad de fuerzas sociales politizadas a una en la cual existe legitimidad y autoridad? ¿Dónde hay, en tal sociedad, una palanca que se pueda usar para sacarla de esa situación? ¿Quién o qué puede crear los intereses comunes y las instituciones integradoras necesarios para transformar una sociedad pretoriana en un sistema político cívico?

Estas preguntas no tienen respuestas evidentes. Pero quizá se puedan hacer dos generalizaciones acerca del movimiento de las sociedades, de la desunión pretoriana al orden cívico. Primero, cuanto antes se produzca esa evolución en el proceso de modernización y de ampliación de la participación política, más reducido será el costo que imponga a la sociedad. A la inversa, cuanto más compleja es la sociedad, más difícil resulta crear instituciones políticas integradoras. En segundo término, en cada etapa del ensanchamiento de la participación política, las oportunidades de una acción política fructífera corresponden a distintos grupos sociales y a diferentes tipos de dirigentes políticos. En las sociedades que se hallan en la fase pretoriana radical, es evidente que el liderazgo para la creación de instituciones políticas duraderas tienen que proporcionarlo fuerzas sociales de clase media, y que deberá recurrir a tales fuerzas. Algunos han argumentado que un liderazgo carismático heroico puede desempeñar ese papel. Cuando las instituciones políticas tradicionales son débiles, o se derrumban, o son derribadas, es frecuente que la autoridad recaiga en tales dirigentes carismáticos, que tratan de franquear la brecha entre la tradición y la modernidad por medio de un fuerte atractivo personal. En la medida en que esos líderes logran concentrar el poder en sí mismos, se puede suponer que se encontrarán en condiciones de impulsar el desarrollo institucional y representar el papel de “Gran Legislador” o “Padre Fundador”. La reforma de los Estados corrompidos o la creación de otros nuevos, afirmaba Maquiavelo, debe ser obra de un solo hombre. Pero hay un conflicto entre los intereses del individuo y los de la institucionalización. Este último significa la limitación del poder que el dirigente carismático podría de otro modo manejar en forma personal y arbitraria. El constructor de instituciones en potencia necesita poder personal para crearlas, pero no puede hacerlo sin ceder su poder personal. La autoridad institucional es lo contrario de la carismática, y los dirigentes carismáticos se anulan a sí mismos si tratan de crear instituciones estables de orden público.

Es posible suponer que en una sociedad pretoriana radical las instituciones políticas integradoras podrían ser el resultado de organizaciones políticas que primitivamente representan a estrechos grupos étnicos o económicos, pero que amplían su atracción más allá de la anterior fuerza social responsable de su existencia. Pero la dinámica política de una sociedad pretoriana se opone a ello. La naturaleza del conflicto estimula a las organizaciones políticas a especializarse de manera más estrecha y limitada, más dedicada a sus intereses especiales y más basadas en sus propios medios distintivos de acción política. Las recompensas inmediatas las reciben quienes actúan agresivamente en su interés personal, y no quienes tratan de sumar una cantidad de intereses.

En teoría, pues, el liderazgo más efectivo para la construcción de instituciones debe provenir de grupos que no tienen una identificación tan directa con determinadas capas étnicas o económicas. En cierta medida, los estudiantes, los dirigentes religiosos y los soldados pueden clasificarse en esa categoría. Pero los antecedentes sugieren que ni los grupos religiosos ni los estudiantes representan un papel constructivo en el desarrollo de las instituciones políticas. Por su naturaleza misma, los estudiantes son contrarios al orden existente, y en general incapaces de constituir una autoridad o de establecer principios de legitimidad. Existen muchos casos de manifestaciones, motines y revueltas estudiantiles y religiosas, pero ninguno de gobiernos de estudiantes y muy pocos de gobiernos de religiosos.

Los militares, en cambio, pueden poseer una mayor capacidad para engendrar el orden en una sociedad pretoriana radical. Hay golpes militares, pero también hay gobiernos de éstos y partidos políticos nacidos de la matriz del ejército. Las fuerzas armadas pueden ser cohesivas, burocratizadas y disciplinadas. Los coroneles pueden dirigir un gobierno; los estudiantes y los monjes, no. La efectividad de la intervención militar nace por lo menos de sus características de organización tanto como de su dominio o empleo de la violencia. La correlación entre la violencia en política y los militares que participan en ésta es tenue en el mejor de los casos. En casi todas las regiones del mundo, la mayor parte de los golpes provocan apenas un puñado de muertes. Un motín estudiantil o una huelga general, una demostración religiosa o una protesta étnica, dejan en general, como resultado, muchas más bajas que un golpe del ejército. Así, pues, la superior capacidad de organización de éste hace que su intervención resulte más activa, más peligrosa y sin embargo, también —en potencia— más productiva que la de otras fuerzas sociales. A diferencia de la intervención de los estudiantes, la militar, que muchos consideran la fuente del mal en una sociedad pretoriana, puede ser también la fuente de la curación.

La capacidad de los militares para desempeñar ese papel de desarrollo, o inclusive uno modernizador, depende de la combinación de las fuerzas sociales de la sociedad. La influencia de aquéllos en una sociedad pretoriana cambia con el nivel de participación. En la fase oligárquica existe en general muy poca diferencia entre dirigentes civiles y militares, y el escenario político es dominado por generales, o al menos por individuos que llevan el título de general. Cuando una sociedad ha pasado a la fase de clase media radical, el cuerpo

de oficiales se encuentra casi siempre mejor delineado como institución; la influencia la comparten las fuerzas armadas y otros grupos sociales, y puede darse un grado limitado de institucionalización política dentro de los marcos de un sistema político estrechamente definido y no expansible. La intervención militar es a menudo intermitente, con una alternación de juntas militares y civiles, y con el surgimiento gradual de grupos civiles más poderosos, equilibradores. Por último, en una sociedad pretoriana de masas, la influencia del ejército resulta limitada por el surgimiento de grandes movimientos populares. Por consiguiente, las oportunidades para la creación de instituciones políticas bajo auspicios militares son mayores en las primeras etapas de una sociedad pretoriana radical.

Para que una sociedad eluda el pretorianismo hace falta la fusión de intereses urbanos y rurales, y la creación de nuevas instituciones políticas. El aspecto social distintivo del pretorianismo radical es el divorcio de la ciudad respecto del campo: la política es combate entre grupos urbanos de clase media, ninguno de los cuales tiene razones para promover el consenso social o el orden político. La condición social previa para establecer la estabilidad es la reaparición en política de fuerzas sociales dominantes en el campo. La intelectualidad tiene la inteligencia; los militares tienen armas; pero los campesinos tienen el número y los votos. La estabilidad política exige una coalición entre dos de estas fuerzas sociales por lo menos. Dada la hostilidad que por lo general se desarrolla entre los dos elementos políticamente más articulados de la clase media, es muy rara, por cierto, la coalición de la inteligencia y las armas contra el número. Si se produce, como en Turquía durante el período de Ataturk, proporciona una estabilidad frágil y temporaria. A la larga es superada por la entrada de las masas rurales en política. En cambio una coalición entre la intelectualidad y los campesinos implica casi siempre una revolución: la destrucción del sistema existente como requisito previo para la creación de uno nuevo, más estable. El tercer camino hacia un gobierno estable es la unión de las armas y el número contra la inteligencia. Ésta es la posibilidad que ofrece a los militares de una sociedad pretoriana radical la oportunidad de llevar su sociedad del pretorianismo al orden cívico.

La capacidad de los militares para desarrollar instituciones políticas estables depende ante todo de su posibilidad de identificar su régimen con las masas del campesinado y de movilizar a éste para la política, poniéndolo de su parte. En muchos casos, eso fue lo que intentaron hacer los gobernantes militares modernizadores que llegaron al poder en las primeras etapas del pretorianismo radical. Es frecuente que los propios oficiales provengan de las clases rurales o tengan vinculaciones con el campo. A finales de la década de 1940, por ejemplo, la mayoría de los oficiales coreanos "provenían de familias rurales o pueblerinas modestas".[48] A comienzos de la de 1960 los gobernantes militares de Corea eran

> jóvenes de entre 35 y 45 años, de procedencia rural, que en muchos casos habían conocido la pobreza de cerca. Es natural que estos hombres posean una orientación rural, que tengan relaciones de empatía con el campesino. Hombres como ésos siempre considerarán el urbanismo con cierta ambivalencia. ¿Acaso no fue ella la que engendró el tipo de inmoralidad, corrupción y egoísmo básicos característicos de la política coreana —

> más aún, de la vida coreana— en los últimos años? Y sin embargo reconocen que las realidades económicas de Corea exigen más urbanismo, y no menos. La industrialización es la clave de esta sociedad de trabajo excedente, como bien lo sabe la junta.[49]

En 1952 los dirigentes del golpe egipcio tenían una procedencia parecida. "El ejército era sólidamente egipcio y rural; sus oficiales pertenecían a la clase media rural." El cuerpo de oficiales, afirmó Naguib, "estaba compuesto en gran medida por hijos de empleados públicos y soldados, y por nietos de campesinos".[50] En Birmania, en comparación con la élite política modernizada del LLPA, los dirigentes militares "tenían vínculos más estrechos con los birmanos budistas agrarios".[51] Sus antecedentes sociales rurales hacen muy a menudo que los regímenes militares otorguen una elevada prioridad a políticas que benefician a los elementos del campo, más numerosos. En Egipto, Irak, Turquía, Corea, Pakistán, gobiernos nacidos de golpes militares impulsaron medidas de reforma agraria. En Birmania y otras partes, los gobiernos militares otorgaron prioridad presupuestaria a los programas agrícolas, antes que a los urbanos. Un apoyo considerable de los elementos más numerosos y poderosos del campo es el *sine qua non* de la estabilidad de cualquier gobierno en un país modernizador, y ello rige para un gobierno militar tanto como para cualquier otro. Un régimen militar que no es capaz de movilizar ese respaldo, cuyo apoyo proviene sólo de los cuarteles y la ciudad, carece de la base social sobre la cual construir instituciones políticas efectivas.

Pero el apoyo de los elementos rurales es sólo una condición previa para el desarrollo de instituciones políticas por un régimen militar. Al comienzo la legitimidad de éste, cuando es modernizador, nace de la promesa que ofrece para el futuro. Pero a la larga ésta declina como fuente de legitimidad. Si el régimen no desarrolla una estructura política que institucionalice algún principio de legitimidad, el resultado sólo puede ser una oligarquía militar en el cual el poder se transmita entre los oligarcas por medio de golpes de Estado, y que corra el peligro de su derrocamiento revolucionario por nuevas fuerzas sociales, que no puede asimilar por falta de los mecanismos institucionales adecuados. Egipto y Birmania pueden mantener durante un tiempo una imagen de cambio social y modernización, pero si no crean nuevas estructuras institucionales su futuro será el de Tailandia. También en ésta una junta militar modernizadora tomó el poder en 1932 y se embarcó en un programa de amplios cambios. Pero con el tiempo se le agotó la energía y se estancó en una cómoda oligarquía burocrática.

A diferencia de un líder carismático, o de los dirigentes de determinada fuerza social, los jefes militares no se encuentran ante un dilema insoluble en el desarrollo de instituciones políticas. Como grupo, la junta militar puede conservar el poder a la que lo institucionaliza. No existe un conflicto inevitable entre sus intereses personales y los de la institucionalización política. En cierto sentido, pueden hacer de la *intervención* militar en política su *participación* en ella. La intervención militar viola las reglas del juego que puedan existir, y socava la integridad del orden político y la base de la legitimidad. La participación del ejército equivale a jugar el juego político con el fin de crear nuevas

instituciones políticas. Puede que la intervención inicial sea ilegítima, pero adquiere legitimidad cuando se convierte en participación y en la asunción de responsabilidad por la creación de nuevas instituciones políticas que hagan imposibles e innecesarias futuras intervenciones, tanto de los militares como de otras fuerzas sociales. La intervención intermitente de las fuerzas armadas para detener o suspender la política es la esencia del pretorianismo. La participación militar permanente en política puede apartar a una sociedad del pretorianismo.

El principal obstáculo para que el ejército represente ese papel en las sociedades pretorianas radicales proviene, no de condiciones sociales y políticas objetivas, sino de las actitudes subjetivas de los militares hacia la política y hacia sí mismos. El problema es su oposición a la política. Es fácil que los líderes del ejército se vean en un papel de guardianes; también pueden imaginarse como los promotores, imparciales y dotados de una visión de largo alcance, de la reforma social y económica en sus sociedades. Pero, con raras excepciones, eluden cumplir el papel de organizadores políticos. Condenan en especial a los partidos políticos. Tratan de gobernar el Estado sin ellos, con lo que anulan uno de los principales caminos por los cuales podrían abrigar la esperanza de sacar a sus respectivos países de su situación pretoriana. Los partidos, dijo Ayub Khan en frases que repiten otras de George Washington, "dividen y confunden a los pueblos" y los dejan a merced "de la explotación por demagogos inescrupulosos". La legislatura, dijo, debería "estar compuesta por hombres de elevado carácter y sabiduría, que no pertenecieran a partido alguno".[52] "Los partidos —declaró Nasser— son elementos de división, una implantación extranjera, un instrumento de los imperialistas", y tratan de "dividirnos y crear diferencias entre nosotros".[53] Del mismo modo, el general Ne Win relata que después de tomar el poder en 1958 dos dirigentes políticos lo visitaron y le pidieron que formara y dirigiese un nuevo partido nacional, pero

> yo los despedí. ¿De qué serviría formar otro partido? Tenía que mantenerme fuera de la política para estar seguro de que las próximas elecciones fuesen justas. En Birmania un partido no puede ganar una elección si no está corrompido. Si hubiera aceptado el ofrecimiento de formar un partido político propio, habría tenido que corromperme yo mismo, y no estoy dispuesto a hacerlo.[54]

La declaración de Ne Win es un excelente ejemplo de que los militares desean comer su torta y al mismo tiempo mantenerla intacta. La política, los partidos y las elecciones están corrompidos; los militares tienen que intervenir para sanearlos. Pero no deben contaminarse y corromperse ellos con su participación en la política de partidos. La primera acción de una junta reformista o guardiana después de la toma del poder, consiste por lo general en abolir todos los partidos políticos existentes. "Ahora ya no hay partidos políticos —proclamó el general Rawson al día siguiente de su golpe de 1943—, sino sólo argentinos." Esta actitud es casi universal. "La política (fuera del servicio) es 'disensión' —observa Lyle McAlister en un resumen de las concepciones de los militares latinoamericanos—; los partidos políticos son 'facciones'; los políticos son 'intrigantes' o

'corrompidos'; la expresión de la opinión pública es 'insubordinación'."[55] Más aún que en otros grupos de la sociedad, la oficialidad militar tiende a ver los partidos como agentes de desunión, antes que como mecanismos para la construcción del consenso. Su objetivo es una comunidad sin política, el consenso obtenido por medio de órdenes. Al criticar y menospreciar el papel de los políticos, el ejército impide que la sociedad obtenga la comunidad que necesita y que ellos valoran.

De esa manera los jefes militares se encuentran atrapados en un conflicto entre sus preferencias y valores subjetivos, por una parte, y las necesidades institucionales objetivas de su sociedad. Es corriente que tales necesidades sean triples. Primero hacen falta instituciones políticas que reflejen la distribución de poder existente, pero que al mismo tiempo puedan atraer y asimilar a nuevas fuerzas sociales, a medida que surgen, para establecer así una existencia independiente de las fuerzas que les dieron nacimiento. En la práctica, ello significa que las instituciones deben reflejar los intereses de los grupos militares que llegaron al poder, y al mismo tiempo poseer la capacidad de trascender a la larga los intereses de tales grupos. En segundo lugar, en los Estados en que el ejército ocupa el poder, los organismos burocráticos, de salida, del sistema político tienen con frecuencia un muy elevado desarrollo, en contraste con el caos y la desorganización que predominan entre los de entrada, que supuestamente cumplen con las funciones de articulación y suma de intereses. Los organismos burocráticos, entre los cuales se destacan las fuerzas armadas, adoptan responsabilidades políticas a la vez que administrativas. Por consiguiente hacen falta instituciones políticas que puedan reestablecer ese equilibrio, divorciar las funciones políticas de las burocráticas y limitar estas últimas a sus propias tareas especializadas. Por último son necesarias instituciones capaces de regular la sucesión y el traspaso del poder de un dirigente o un grupo de éstos a otros, sin recurrir a la acción directa en forma de golpes, rebeliones u otros tipos de derramamiento de sangre.

En las sociedades modernas, desarrolladas, estas tres funciones las cumple en gran parte el sistema de partidos. Pero su desagrado por la política en general y por los partidos en especial hace difícil que los jefes militares produzcan instituciones políticas capaces de ejecutar tales funciones. En efecto, tratan de escapar de la política, de sublimarla, de suponer que los problemas del conflicto y el consenso políticos se solucionarán mecánicamente si se resuelven otros problemas más tratables. En algunos casos los jefes militares tomaron la iniciativa de crear partidos políticos. Pero es más común su tendencia a llenar el vacío de las instituciones por medio de la creación de organizaciones no políticas, o por lo menos no partidarias, tales como asociaciones nacionales y jerarquías conciliares. Pero en cada uno de estos casos la incapacidad de tales organizaciones para cumplir con las funciones políticas necesarias llevó a sus creadores militares a aceptar lo que en la práctica es alguna forma de organización política partidaria.

El atractivo que una asociación nacional ofrece a los militares reside en la universalidad de sus elementos integrantes y en su presunta utilidad como medio para organizar y movilizar a la población, con vistas a lograr las metas de desarrollo nacional que según

suponen serán compartidas por todos. Se trata de un "modelo no-político de construcción de la nación", que no reconoce los conflictos de intereses y valores intrínsecos de cualquier sociedad, pero que predominan en particular en las que pasan por rápidos cambios sociales. Dicho modelo, pues, no tiene en cuenta la necesidad de mediar en los conflictos y reconciliar los intereses encontrados.[56] Durante su ocupación del poder entre 1958 y 1960, por ejemplo, el ejército birmano creó una Asociación de Solidaridad Nacional como organización no partidaria destinada a impulsar la participación política y a impedir la corrupción y la apatía. La ASN no consiguió reflejar la distribución del poder en el sistema político birmano, ni el nivel de la participación de las masas en él. No pudo, pues, convertirse en un contrapeso institucional de la burocracia, ni ofrecer un marco para controlar el traspaso del poder.

Estas deficiencias llevaron a los jefes militares birmanos a modificar su hostilidad hacia las organizaciones partidarias, y a seguir un camino un tanto distinto de construcción de instituciones políticas, cuando volvieron a tomar el poder en 1962. En lugar de una organización de masas crearon lo que se describió como un partido de cuadros, el Partido Birmano de Programa Socialista (BPS), destinado a "cumplir funciones partidarias básicas tales como las de reclutar el núcleo de personas denominadas cuadros, adiestrarlas y ponerlas a prueba asignándoles tareas, etc.". Para decirlo con las palabras de un observador, ese partido de cuadros establecía la "afiliación individual, un código de disciplina muy estricto, que incluía cláusulas relacionadas con el faccionalismo, los conflictos de intereses, los ingresos personales, las dádivas, secretos y acción disciplinaria, exigencias de adquisición de conocimientos por parte de los miembros, autocrítica y aceptación del 'Camino Birmano al Socialismo'".[57] Estaba destinado a basarse en el centralismo democrático, y a ser la vanguardia de un eventual partido de masas.

En Egipto se produjo una pauta de evolución parecida. El golpe de los Oficiales Libres, de julio de 1952, fue un típico movimiento reformista militar. Durante los dos años posteriores al golpe sus dirigentes, organizados en el Consejo del Comando Revolucionario, actuaron en forma sistemática de modo de eliminar las fuentes competitivas de legitimidad y de apoyo popular. El rey fue exiliado en el acto, y la monarquía abolida un año después. Los tres partidos políticos que habrían podido disputar el poder de los oficiales —el Ward, los comunistas y la Hermandad Musulmana— quedaron legalmente abolidos, sus dirigentes fueron enjuiciados y encarcelados. En la primavera de 1954 la victoria de Nasser sobre Naguib, entre los Oficiales Libres, fue la señal del rechazo definitivo de las instituciones parlamentarias. Para finales de ese año habían sido destruidas o se encontraban desacreditadas todas las principales fuentes de legitimidad política y las instituciones anteriores al golpe. En rigor, la pizarra política había quedado limpia. A partir de ese momento el problema era el del tipo de instituciones políticas que se podían crear —si era posible crearlas— para reemplazarlas.

En 1956 se puso en vigor una nueva Constitución que creaba una asamblea nacional elegida por el voto popular. La asamblea que se inauguró en 1957, y la segunda, elegida en

1964, criticó en ocasiones los programas del gobierno y consiguió que se les introdujeran algunas modificaciones.[58] Pero el centro del poder seguía estando constituido por los jefes militares del gobierno, y en especial por Nasser, quien fue elegido y reelegido regularmente presidente con el 99 por ciento de los votos. Resultaba evidente que era muy poco probable que la estructura formal del gobierno constituyese, por sí misma, el mecanismo de legitimización de la autoridad y de organización de la participación popular. Los más serios esfuerzos para establecer organizaciones políticas que llenasen el vacío institucional giraron en torno de las preocupaciones de los jefes militares por crear tres asociaciones nacionales sucesivas. La primera, Reunión para la Liberación, se organizó en enero de 1953, antes que los Oficiales Libres se consolidasen en el poder. "La Reunión para la Liberación —dijo Nasser— no es un partido político. Es un medio para organizar las fuerzas populares para la reconstrucción de la sociedad sobre una nueva y sólida base."[59] Cumplió, empero, algunas de las funciones de un partido político. Sirvió para que los militares se movilizaran y organizasen el apoyo popular en sus luchas contra otros grupos políticos, en especial la Hermandad Musulmana, y para penetrar en otras organizaciones de masas, como los sindicatos y los grupos estudiantiles, y dominarlos. Y estas funciones las cumplió razonablemente bien. Pero la consolidación del poder, en 1954, por el CCR, despojó a la Reunión para la Liberación de sus motivos de existencia, y al mismo tiempo impulsó la enorme expansión del número de sus afiliados. En su momento llegó a contar con varios millones de miembros, a consecuencia de lo cual declinó en su eficacia.

La nueva Constitución de 1956 ordenaba que "El Pueblo de Egipto formará una Unión Nacional para cumplir con las metas de la Revolución y promover todos los medios para dotar a la nación de una sólida base en los terrenos político, social y económico". La Unión se organizó en la primavera de 1957 y sustituyó a la Reunión para la Liberación como instrumento mediante el cual el régimen intentaba organizar el apoyo de masas. Se deseaba la afiliación más amplia posible: la Unión Nacional, dijo Nasser, "es toda la nación".[60] También ella logró muy pronto varios millones de afiliados y se convirtió en algo demasiado amplio y amorfo para ser eficaz. En 1962, después de la ruptura con Siria, se llevó a cabo un esfuerzo para crear otra organización, la Unión Socialista Árabe (USA), para movilizar y organizar a la población.

Cosa significativa, la USA tenía como primera intención la de evitar algunas de las debilidades de la Reunión para la Liberación y de la Unión Nacional. Como los militares birmanos, los dirigentes egipcios desplazaron el acento, por lo menos en teoría, de una organización de masas a una de élite o de cuadros, con una división entre los miembros activos y los inactivos, y con un número de afiliados limitado al comienzo al 10 por ciento de la población.[61] Pero en su momento también la USA creció en dimensiones, y al cabo de dos años se dijo que tenía 5.000.000 de integrantes. Se afirma que en 1964 trató de agregarle otro grupo, que sólo tendría 4.000 miembros, y que funcionaría como "Partido del Gobierno", en el seno de aquélla. Nasser destinaba la nueva organización a "poner en

vigor un traspaso político del poder y una continuación de su política si algo llegara a ocurrirle a él".[62]

Así, pues, en Birmania y Egipto los militares primero trataron de crear asociaciones nacionales de masas que abarcasen a todos, y cuando éstas fracasaron reorientaron sus esfuerzos hacia el establecimiento de lo que, en Birmania en forma oficial y en Egipto en términos extraoficiales, era un partido de cuadros, con un número más limitado de afiliados. La primera intención de los jefes militares refleja su deseo de evitar la política. Como ha dicho un comentarista, otras sociedades tratan de "hacer que los intereses y las luchas de grupo formen parte integrante del proceso de legitimación y de la buena vida, en tanto que la visión egipcia enfoca una organización que produce con eficiencia y distribuye con ecuanimidad esos productos a los individuos como tales".[63] La unión de todos presupone la unidad de todos. Pero el objetivo de la organización política consiste precisamente en promover ese objetivo. Ni las organizaciones birmanas ni las egipcias pudieron cumplir con las funciones exigibles a las instituciones políticas. Incluyeron a todos, en tanto que el poder seguía concentrado en unos pocos. No reflejaron la estructura de las fuerzas sociales, ni sirvieron de vehículos por medio de los cuales la fuerza social dominante pudiese ampliar, moderar y legitimar su poder.

En lugar de partir de un grupo que ya existía —la junta nacional— y tratar de organizarlo e institucionalizarlo, los dirigentes birmanos y egipcios empezaron con un grupo que no existía —la comunidad nacional— e intentaron organizarlo. Hicieron lo posible por infundir vida a organizaciones que no estaban arraigadas en ninguna fuerza social cohesiva. Una institución es una organización cuyos miembros y otras personas valoran por sí misma. Una organización a la cual todos pueden o deben pertenecer tiene menos probabilidades de convertirse en institución que otra en la cual los afiliados constituyen un recurso que escasea. "Si todos están en el partido —pregunta Halpern—, ¿por qué habría nadie de molestarse en ingresar en él?"[64] Tanto en Birmania como en Egipto la oficialidad dirigente del grupo golpista se constituyó en un cuerpo —el Consejo Revolucionario en Birmania, el Consejo del Comando Revolucionario en Egipto— para dirigir el gobierno. Habrían podido convertirse en el órgano central de una nueva estructura gubernamental. Como dice Vatikiotis, en Egipto los Oficiales Libres eran "un grupo político cuyas proporciones se aproximaban mucho a las de un partido".[65] Pero se resistieron a reconocerse como lo que eran, un partido político en embrión, y por lo tanto se negaron la oportunidad de institucionalizar su rol. En lugar de convertir el Consejo del Comando Revolucionario en el organismo central de una nueva estructura política, lo desbandaron en 1956, cuando se promulgó la nueva Constitución, y Nasser fue elegido presidente en la convicción de que documentos y plebiscitos crean instituciones.

Esto trajo como consecuencia que no se creasen en Egipto organizaciones que facilitasen los cambios en la composición social de la nueva élite gobernante. Se afirma que Nasser deseaba reemplazar al ejército como fuente de dirección máxima en el gobierno "por una alianza más estrecha con grupos civiles provenientes de las clases intelectual y

profesional".[66] El problema consistía en introducir nuevos elementos sin malquistarse con las primitivas y más importantes fuentes de apoyo del ejército. Una organización de partido es un medio de ejecutar esa función: proporciona a militares y civiles un foco común de lealtad e identificación, y por lo tanto una forma de diferenciar a los individuos según elementos que no sean los de su procedencia civil o militar. Pero en lugar de construir desde el núcleo hacia afuera, los militares trataron de organizar a todos de golpe, y construyeron desde la periferia hacia el interior. "La idea de tejer, desde el borde exterior hacia adentro, una tela de araña de comités que llegase hasta el centro de El Cairo, puede ser atrayente, e inclusive útil —comentó *The Economist*, refiriéndose a la Unión Nacional—. Lo malo de la RAU es que consigue hacer muy poco, y que los interesados la entienden menos aún. Y así, las aldeas, llamadas a votar, votaron por las familias que siempre habían dominado, y la tela de araña se desgarró mucho antes de llegar al centro."[67]

En Pakistán se intentó por otros medios construir una red política no partidista. El Pakistán anterior a 1958, como el Egipto de antes de 1952, estaba ostensiblemente gobernado por un régimen con una estrecha base parlamentaria, cuyos integrantes representaban a una escasa porción de los grupos oligárquicos e intelectuales. Pero el principal centro de poder era la burocracia. La breve fase de gobierno popular o partidario tocó a su fin en abril de 1953, cuando un gobernador general expulsó a un primer ministro que hasta ese momento contaba con el respaldo de una mayoría considerable en la Asamblea Nacional. En rigor, este golpe creó un sistema de cogobierno de burócratas y políticos, y el posterior golpe de octubre de 1958 no hizo otra cosa que sacar el liderazgo de manos de los ineficientes burócratas civiles para ponerlo en las de eficientes militares. Pero a diferencia de Nasser, el mariscal de campo Mohammed Ayub Khan entendía a fondo la importancia de las instituciones políticas y había elaborado con cuidado ideas acerca del tipo de estructura institucional que resultaría adecuada para Pakistán. Las formuló en un memorándum sobre "Los problemas actuales y futuros de Pakistán", escrito mientras era ministro de Defensa, en octubre de 1954, cuatro años antes de llegar al gobierno.[68] Las nuevas instituciones creadas en Pakistán después de 1958 eran en gran parte el producto de una planificación política consciente. Ayub Khan se acercó más que ningún otro dirigente político de un país en proceso de modernización, después de la Segunda Guerra Mundial, a la representación del papel de un Solón, un Licurgo o "Gran Legislador" según el modelo de Platón o Rousseau. Las nuevas instituciones políticas de Pakistán se crearon en tres pasos, dos de los cuales fueron planeados por Ayub Khan, en tanto que el tercero le fue impuesto por las necesidades de la modernización política. Las dos fases planeadas estaban destinadas a obtener la concentración del poder, por una parte, y su expansión atenuada por la otra.

Las Democracias Básicas eran los principales medios institucionales para la participación popular. Se crearon un año después del golpe militar, como un esfuerzo para producir un sistema de instituciones democráticas que, según palabras de Ayub Khan, fuesen "sencillas de entender, fáciles para trabajar con ellas y de funcionamiento barato;

formúlensele al votante preguntas que pueda comprender sin ayuda ajena; asegúrese la participación efectiva de todos los ciudadanos hasta el máximo de su capacidad intelectual; prodúzcanse gobiernos razonablemente fuertes y estables".[69] Se estableció una jerarquía de consejos. En la base los Consejos de la Unión tenían un promedio de diez miembros, cada uno de los cuales representaba a mil habitantes y era elegido por sufragio universal. Por encima de ellos estaban los Consejos Thana o Tehsil, compuestos por los presidentes de los Consejos de la Unión más una cantidad igual de miembros oficiales designados. Más arriba se encontraban los Consejos de Distrito, integrados también por una mitad de funcionarios públicos y una mitad de Demócratas Básicos, designados por el Comisionado de División. Por encima se hallaban los Consejos de División, con una integración igual a la de los Consejos de Distrito. Las funciones de estos organismos consistían ante todo en el desarrollo económico y social, el gobierno local, la coordinación administrativa y las elecciones.

La votación para los Consejos de la Unión se realizó en diciembre de 1959 y enero de 1960, y participó más o menos el 50 por ciento de los votantes habilitados. Los casi 80.000 demócratas básicos elegidos representaban un núcleo y un cuerpo de activistas del sistema político. La mayoría eran nuevos en el campo de la política, y dada la naturaleza de la estructura política, tenían una distribución más o menos pareja en el país, en términos de población. Casi todos poseían alguna educación y una situación económica razonablemente acomodada. Pero más de 50.000 de ellos estaban ocupados en la agricultura.[70] Antes de 1959 la política era en Pakistán una política casi exclusivamente urbana.

> En Pakistán, la opinión pública se encuentra en la clase media urbana, entre los terratenientes y algunos de los dirigentes religiosos. Es ésta una base reducida e inestable para edificar un Estado eficiente y perdurable... En su mayor parte, la actividad política se ha limitado al pequeñísimo grupo de políticos activos con base en las zonas urbanas. El hombre común, en especial en los distritos urbanos, se mostró ajeno o indiferente a las maniobras que se gestaban en las capitales provinciales o nacional. La gente corriente no se ha acostumbrado a verse como votante.[71]

Pero las Democracias Básicas llevaron la política a las zonas rurales y crearon una clase de activistas políticos campesinos, con un papel que representar tanto en la política local como en la nacional. Por primera vez, la actividad política se dispersó hacia afuera, desde las ciudades, y se difundió por todo el campo. De ese modo se amplió la participación, se creó una nueva fuente de apoyo para el gobierno y se dio un paso de importancia hacia la creación del vínculo institucional entre el gobierno y el campo, que es el requisito previo para la estabilidad política en un país en vías de modernización.

En cierto sentido el cuerpo de demócratas básicos competía con los otros dos grupos sociales que se habían mostrado activos en la política paquistaní. Por una parte, como su centro se encontraba en el campo, estaba separado de los intelectuales de clase media de las ciudades, y tenía intereses opuestos a ellos. "Toda la intelectualidad —previno un ministro paquistaní a los demócratas básicos— está contra ustedes."[72] Por otra parte, la estructura de las Democracias Básicas aseguraba una lucha permanente entre los intereses

burocráticos y los populares. Dicho con palabras de Ayub Khan, su objetivo consistía en asegurar que "todas las aldeas, y todos los habitantes de ellas... se conviertan en socios de la administración, con iguales derechos para la conducción de los asuntos del Estado".[73] En lugar de crear una estructura política completamente autónoma de la administrativa, el esfuerzo se orientó, en cambio, a crear una estructura amalgamada en la cual se combinasen los elementos burocráticos y los populares, siendo éstos más fuertes en la base de la organización y los oficiales o burocráticos más sólidos en la cúspide. Como era inevitable, ello dio lugar a fricciones entre los empleados públicos y los dirigentes electos. Pero la lucha entre ambos elementos se desarrolló dentro de un solo marco institucional, con lo cual tendió a fortalecerlo y a identificar con él a funcionarios y representantes. La expresión de las quejas públicas contra la burocracia y la ejecución burocrática de la política gubernamental fue canalizada por la estructura de las Democracias Básicas.

Por consiguiente, en términos políticos, las Democracias Básicas: *a)* incluían en el sistema político a una nueva clase de dirigentes políticos locales de todo el país; *b)* proporcionaban una conexión institucional entre el gobierno y la población rural, de cuyo respaldo dependía la estabilidad; *c)* crearon un contrapeso popular del dominio del funcionariado burocrático, y *d)* establecieron una estructura en la cual se podía canalizar la posterior ampliación de la participación política. Por lo tanto, representaron un medio de creación del marco para la expansión del poder del sistema político.

La otra gran innovación institucional planeada y puesta en práctica por Ayub Khan estaba destinada ante todo a lograr la concentración del poder en el gobierno. Ello se logró mediante la nueva Constitución que se redactó bajo la dirección de aquél y que entró en vigencia en junio de 1962, con lo cual terminó el sistema de ley marcial que hasta entonces había legitimado la concentración del poder en manos de Ayub. La Constitución reemplazaba por un fuerte sistema presidencial el gobierno anterior a 1958, formado por un Parlamento débil más una burocracia sólida. Aunque en algunos puntos la carta constitucional parecía calcada sobre el modelo de la norteamericana, en realidad el poder del ejecutivo era mucho mayor que en Estados Unidos y considerablemente más amplio aún que en la V República Francesa. Los principales frenos institucionales al poder del presidente provenían del sistema judicial, antes que de la legislatura, y en ese sentido el sistema se parecía más al modelo de un *Rechtsstaat* que al de una democracia liberal. Pero la concentración del poder en la presidencia establecía una institución que podía ejercer un freno más efectivo sobre la burocracia, que había sido el centro real del poder. El presidente sería elegido para un período de cinco años (renovable una vez), por un colegio electoral de los 80.000 demócratas básicos, quienes a su vez, por supuesto, eran elegidos por el pueblo.

Las Democracias Básicas y la Constitución presidencial ofrecían a Pakistán, juntas, un marco de instituciones políticas. Para Ayub Khan eran suficientes. Como Nasser, se oponía, en especial, y en ese sentido era inflexible, a los partidos políticos, y éstos fueron proscriptos durante el período de ley marcial, de octubre de 1958 a junio de 1962. Muchos

dirigentes instaron a que en la nueva Constitución se los tuviera en cuenta. Pero Ayub Khan rechazó todos esos pedidos, y la Constitución proscribió los partidos, a no ser que la Asamblea Nacional decidiera lo contrario. Cuando la Constitución estaba a punto de entrar en vigor, y a medida que los movimientos de oposición comenzaban a atacarla, sus partidarios hicieron nuevos esfuerzos para convencerlo de que aceptase los partidos como una institución necesaria en un sistema político moderno.

> Los partidos políticos reglamentados por la ley, afirmaron, proporcionarían un marco organizativo para la movilización de las masas en favor del gobierno. Además podían colaborar en ese desarrollo mediante la clara delimitación de la diferencia entre los grupos que se oponían a algunos de los elementos de la política del gobierno y otros que abogaban por el rechazo de toda la estructura constitucional. Por último, los partidos políticos podían fragmentar el liderazgo de la Oposición.[74]

A la larga estos argumentos persuadieron a Ayub Khan, quien de mala gana aceptó la legalización de los partidos. Se formaron varios, entre ellos uno de partidarios del gobierno. Como Ayub Khan deseaba reservarse un puesto como dirigente de la nación, alejado de la actividad partidista, el partido de quienes lo apoyaban era "un partido que se encontraba detrás del poder, antes que en el poder".[75] Pero en el año que siguió la necesidad de reunir respaldo para la elección presidencial obligó a Ayub Khan a abandonar poco a poco su posición de alejamiento y a identificarse con el partido que se identificaba con él. En mayo de 1963 se incorporó formalmente al partido y poco después fue elegido su presidente. "No jugué este juego de acuerdo con mis reglas —explicó—, y ahora tengo que jugarlo de acuerdo con las de ellos... y las reglas exigen que pertenezca a alguien; de lo contrario, ¿quién me pertenecerá a mí? De modo que es muy sencillo. Es una aceptación de derrota de mi parte."[76] La participación política lo había obligado a una aceptación desganada pero virtualmente total del partido.

La elección presidencial del otoño de 1964 aceleró la construcción de lazos entre los partidos, que se iban desarrollando de arriba abajo y la estructura de las Democracias Básicas, que se desarrollaba de abajo hacia arriba. En la primera fase de la elección el pueblo eligió a los 80.000 demócratas básicos, en parte sobre la base de programas locales y de sus partidarios personales, y en parte sobre la base de su identificación con uno de los dos grandes candidatos presidenciales. En la segunda fase éstos y sus partidos tuvieron que movilizar el apoyo de los demócratas básicos. De tal forma, la campaña proporcionó la necesidad y el incentivo para que los dirigentes políticos nacionales buscaran a los líderes locales elegidos como demócratas básicos, los atrajesen y establecieran alianzas locales con ellos. El índeseado partido político ofreció el indispensable eslabón institucional entre la centralización del poder establecida por la Constitución y su expansión en las Democracias Básicas.

En Birmania y Egipto quedaron en la nada los esfuerzos de los dirigentes militares por organizar asociaciones de masas para institucionalizar la participación y legitimizar su poder. En ambos casos los líderes tuvieron que reorientar sus esfuerzos hacia lo que en los

hechos, aunque no de nombre, fue un partido de cuadros. En Pakistán las innovaciones institucionales de Ayub Khan exigieron la reimplantación de los partidos políticos para poder funcionar con eficacia. En los tres casos los dirigentes se resistieron a los partidos, pero a la larga se vieron obligados a aceptarlos o a seguir en la ilegitimidad e inestabilidad. En otros casos los jefes militares se han mostrado más dispuestos a organizar partidos políticos e iniciar el proceso de construcción de instituciones modernas que pudiesen crear una base de estabilidad y autoridad políticas permanentes.

Es posible que el ejemplo más notable de construcción de instituciones políticas realizada por generales sea el de México, donde a finales de la década de 1920 Calles y los otros jefes militares de la revolución crearon el Partido Revolucionario Nacional e institucionalizaron la revolución. La creación de esta institución permitió que el sistema político asimilase una cantidad de nuevas fuerzas sociales, obreras y agrarias, que ocuparon un lugar destacado con Cárdenas, en la década siguiente. Asimismo consiguió mantener la integridad de la esfera política frente a fuerzas sociales disgregadoras. Durante el siglo XIX México había tenido, en materia de intervenciones militares en política, los peores antecedentes de toda América latina. Después de la década de 1930, los militares se mantuvieron alejados de la política, y México se convirtió en uno de los pocos países latinoamericanos que poseían alguna forma de inmunidad institucional contra los golpes de Estado militares.

Lo que lograron las fuerzas armadas mexicanas fue excepcional, puesto que constituyó el resultado de una revolución en gran escala, pero dirigida por generales de clase media, y no por intelectuales de ésta. Pero la proeza fue repetida por Mustafá Kemal y los generales turcos, aunque no llevaron a cabo una revolución social completa. Desde el comienzo mixto de sus actividades políticas, Kemal se mostró sensible a la necesidad de crear una institución política capaz de gobernar el Estado turco. En 1909, un año después que los Jóvenes Turcos tomaron el poder, se manifestó en favor de la separación total de los militares respecto de la política: los oficiales que desearan seguir una carrera política debían renunciar al ejército; los que quisieran continuar su carrera militar tenían que abstenerse de intervenir en política. "Mientras los oficiales sigan en el partido —dijo en una reunión del Comité por la Unión y el Progreso— no construiremos un partido fuerte ni un ejército fuerte... el partido que base su fuerza en el ejército no contará con el apoyo de la nación. Decidamos aquí y ahora que todos los oficiales que quieran permanecer en el partido deben renunciar al ejército. También debemos aprobar una ley que prohíba a los oficiales tener afiliaciones políticas."[77] Los dirigentes de los Jóvenes Turcos no siguieron su consejo.

Una década después le tocó el turno a Kemal, como único héroe militar turco de la Primera Guerra Mundial, decidir el rumbo de los acontecimientos al finalizar la contienda. En julio de 1919, a principios de la lucha nacionalista contra los sultanes otomanos y los intervencionistas franceses, británicos y griegos en Turquía, Kemal renunció al ejército y en adelante se presentó casi siempre en público con ropas de civil, no de uniforme. Su

autoridad, decía, emanaba del hecho de haber sido elegido presidente de la Asociación para los Derechos de Anatolia. En agosto de 1923, cuando quedó asegurada la independencia del Estado turco, la asociación se convirtió en Partido Republicano del Pueblo. Gobernó a Turquía durante los 27 años que siguieron. Kemal y muchos de sus colaboradores en la fundación de la República de Turquía y el partido eran militares. Pero él siempre insistió en que eligieran entre las actividades militares y la política. "Mientras piensan en las obligaciones y necesidades del ejército, y las satisfacen —declaró—, los comandantes deben impedir que las consideraciones políticas influyan sobre sus decisiones. No tienen que olvidar que hay otros funcionarios cuyo deber consiste en pensar en los aspectos políticos. Un soldado no puede cumplir con sus obligaciones si se dedica a hablar y a hacer política."[78]

Generales políticos fundaron el Partido Republicano del Pueblo de Turquía y el Partido Institucional Revolucionario mexicano. Calles y Cárdenas fueron las figuras dominantes en la creación del uno, Kemal en la del otro. En ambos casos el grueso de los dirigentes de ambos partidos provenía de las filas del ejército. Pero en los dos casos el partido obtuvo existencia institucional fuera de los grupos que lo habían creado. En ambos partidos (pero en México en forma más pronunciada que en Turquía) los líderes militares se hicieron civiles y a su debido tiempo los dirigentes civiles reemplazaron a los militares. Uno y otro, como agrupamientos políticos bien organizados, pudieron constituir un eficaz contrapeso político frente a los militares. En México la dirección máxima del partido y del país pasó de manos de los militares a las de los civiles en 1946. En 1958 el ejército ocupaba sólo siete de las veintinueve gobernaciones de Estado y dos de los dieciocho puestos de ministros del gabinete. "En el partido gobernante y en el gobierno mismo predominan los profesionales civiles —hizo observar un experto a principios de la década de 1960—; son los verdaderos elaboradores de la política. El ejército se encuentra bajo su control. En problemas que no tienen relación con el establecimiento militar, pueden actuar sin consultar a las fuerzas armadas, y en lo relativo a los asuntos militares pueden oponerse al ejército, y en ocasiones lo hacen."[79]

En Turquía también se dio un proceso semejante, aunque no con tanto éxito, de paso del poder, de los militares a los civiles, mediante el mecanismo del partido gobernante. En 1924 el jefe de Estado Mayor fue excluido del gabinete. Poco a poco disminuyó la cantidad de ex oficiales que ocupaban puestos políticos. En 1920 constituían el 17 por ciento de la Gran Asamblea Nacional; en 1943, el 12,5, y en 1950 apenas el 5 por ciento. A la muerte de Mustafá Kemal, en 1938, el liderazgo pasó a su colaborador Ismet Inönü, quien lo mismo que Kemal había salido del ejército, pero que desde hacía dos décadas venía trabajando en puestos civiles. En 1948 se formó el primer gabinete que no incluía a ningún ex oficial, y en 1950, por supuesto, se realizaron elecciones en las cuales el partido opositor conquistó el poder en forma pacífica. Una década más tarde los esfuerzos de la dirección de ese partido, para reprimir a la oposición, hicieron que los militares turcos, en nombre de la tradición

kemalista, volvieron a participar en política y establecieran un breve régimen militar, que en 1961 devolvió el poder a un régimen partidista civil, libremente elegido.

En Turquía gobernó hasta 1908 una monarquía tradicional centralizada. En ese año fue derribada por un golpe militar de clase media que abrió una década de política pretoriana. Ésta concluyó a comienzos de la década de 1920, cuando Mustafá Kemal estabilizó su régimen por medio de la creación de una eficaz organización partidaria. México y Turquía son dos ejemplos notables de países en que los partidos nacieron del útero del ejército, generales políticos crearon un partido político y éste puso fin a aquéllos.

En las dos décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el esfuerzo más destacado de los militares en lo referente a repetir lo ya hecho por los generales turcos y mexicanos fue el que se llevó a cabo en Corea. Durante casi dos años, luego de tomar el poder en Corea del Sur, en el verano de 1961, el general Pak Chung Hee fue presionado por Estados Unidos para que reestableciera el gobierno civil y por los jefes de la línea dura de su propio ejército para que mantuviese el poder y cerrara el paso a los civiles. Trató de solucionar el dilema prometiendo elecciones en 1963 y disponiéndose, en forma kemalista, a desplazar la base de su poder, del ejército a un partido político. A diferencia de los jefes militares de Egipto y Pakistán, los de Corea aceptaron los partidos políticos y los permitieron en la nueva Constitución que redactaron para su país. Lejos de disolverlos o prohibirlos, la Constitución ponía un acento especial en la necesidad de los partidos. La Constitución paquistaní de 1962 prohibía que un candidato se identificara "con un partido político u otra organización parecida, o con el apoyo de ellos". En cambio la Constitución coreana de 1962 establecía que cada candidato "será recomendado por el partido político al cual pertenece". A diferencia del ideal de Ayub Khan, de un legislador independiente, de elevado espíritu, ajeno a toda vinculación con una organización, la Constitución de Corea declaraba que un miembro del Congreso perdería su banca "cuando abandonase su partido o pasara a otro, o cuando su partido fuese disuelto".

En diciembre de 1962 Pak anunció que se presentaría en las elecciones presidenciales fijadas para el año siguiente. Durante todo ese año varios miembros de la junta militar habían comenzado a utilizar fondos del erario para preparar la organización de un partido. A comienzos de 1963 el sobrino político de Pak, el brigadier general Kim Chung Pil, renunció a su puesto de jefe del organismo central de inteligencia coreano y empezó a crear una organización política, el Partido Republicano Democrático, para apoyar al general Pak. Su labor de inteligencia le había otorgado amplias oportunidades para observar la eficacia de la organización del Partido Comunista de Corea del Norte, y siguió en parte los principios leninistas de organización cuando formó el Partido Republicano Democrático en Corea del Sur. Se llevó consigo, del ejército, a unos 1.200 oficiales brillantes y enérgicos, además de gruesas sumas de dinero del gobierno (según se afirma). Con tales recursos pudo crear una organización política razonablemente eficiente. En el plano nacional estableció un fuerte secretariado administrativo, respaldado al comienzo por fondos de la central de inteligencia coreana y con un personal de hombres capaces, provenientes del

ejército, las universidades y la prensa. En el nivel local estableció secretariados de cuatro miembros en cada distrito electoral y oficinas de ocho en cada provincia, destinados cada uno a estudiar a fondo los problemas políticos de su jurisdicción, reclutar apoyo, crear organizaciones y elegir candidatos. Toda la operación ostentó el sello de un enfoque altamente profesional.[80]

Cuando Pak anunció su candidatura en diciembre de 1962, ello precipitó una reacción inmediata de los miembros de la junta militar que entendían que el ejército debía continuar en el poder, sin tratar de legitimizar su régimen por medio de elecciones. Pak expulsó a cuatro de sus oponentes en la junta y casi en el acto se vio ante un alzamiento en gran escala de los miembros restantes. "Todo el ejército está contra usted", se le dijo, y se lo obligó a enviar al extranjero al general Kim y anunciar en febrero que retiraba su candidatura. Al mes siguiente la junta anunció formalmente que no habría elecciones en 1963, y que el régimen militar continuaría durante otros cuatro años. A su vez, estos hechos provocaron enérgicas protestas del gobierno de Estados Unidos y de los políticos civiles, que aguardaban la oportunidad de desafiar a los militares. Durante seis meses Pak transitó un delicado camino entre la amenaza de las sanciones norteamericanas, si anulaba la elección, y la del golpe militar si la llevaba a cabo. Al cabo, en septiembre, la organización del Partido Republicano Democrático se encontraba ya en un punto tal, que los temores de los oficiales en cuanto a los posibles resultados de una elección se disiparon, en tanto que las actividades de los grupos de la oposición habían avanzado tanto, que la cancelación de las elecciones habría provocado una amplia violencia civil.

La elección presidencial de octubre de 1963 fue influida por el peso del gobierno, pero al mismo tiempo fue la elección más limpia de la historia de Corea. El general Pak recibió el 45 por ciento de los votos, su principal oponente el 43. En las elecciones parlamentarias, el Partido Republicano Democrático obtuvo el 32 por ciento de los votos populares, pero conquistó 110 de las 175 bancas, debido a la división de los votos de sus rivales. Como era de esperar, los partidos de la oposición triunfaron ampliamente en las ciudades más grandes, en tanto que el partido gubernamental recibía un fuerte apoyo en las zonas rurales. En tres años una junta militar se había transformado en una institución política. En ese lapso, la intervención militar en política, con el poder basado en el uso pretoriano de la fuerza, se había convertido en participación militar con una autoridad basada en el respaldo popular y legitimada por la competición electoral.

En los tres años que siguieron a su conquista del gobierno nacional, el régimen del general Pak logró llevar a cabo muchas reformas, la más destacada de las cuales fue la firma de un tratado que normalizaba las relaciones coreanojaponesas, y según el cual Japón debía pagar a Corea varios cientos de millones de dólares en concepto de reparaciones. Los partidos de la oposición y los estudiantes manifestaron un intenso repudio al tratado. Su ratificación en agosto de 1965 provocó grandes motines y manifestaciones; durante toda una semana, 10.000 o más estudiantes protestaron en las calles de Seúl, y exigieron la

expulsión del gobierno y la anulación del tratado. Por supuesto, demostraciones por el estilo habían derribado el gobierno de Syngman Rhee en 1960. Pero el general Pak podía apoyarse en la lealtad del ejército y el respaldo del campo. Aisladas las fuerzas armadas de la política, insistió entonces en que los estudiantes hicieran lo mismo: el gobierno, dijo, adoptaría "todas las medidas necesarias" para terminar, de una vez por todas, con "la mala costumbre de los estudiantes, de entrometerse en política". Llegó a Seúl una división completa de combate, la Universidad de Corea fue ocupada y veintenas de estudiantes encarcelados. En la política normal de una sociedad pretoriana, esto no habría tenido importancia, pero a la larga la creación de un gobierno partidario estable tenía que reducir la intervención en política, tanto de los militares como de los estudiantes. La creciente prosperidad que siguió a la estabilidad política del régimen hizo, por su parte, que disminuyese la vocinglera participación del cuerpo estudiantil.

Los éxitos de Ayub Khan en Pakistán, de Calles y Cárdenas en México, de Kemal e Inönü en Turquía, de Pak y Kim en Corea, y de otros, tales como Rivera en El Salvador, muestran que los jefes militares pueden ser eficientes constructores de instituciones políticas. Pero la experiencia sugiere que pueden representar ese papel con mayor eficacia en sociedades en que las fuerzas sociales no se encuentran articuladas del todo. La tragedia de un país como Brasil en la década de 1960 consiste en que, en cierto sentido, estaba demasiado desarrollado para tener un Nasser o un Ataturk, en que su sociedad era demasiado compleja y variada como para ser dirigida por un régimen militar. Cualquier jefe militar brasileño tendría que encontrar alguna manera de establecer un equilibrio entre los intereses regionales, industriales, comerciales, de los plantadores de café de los obreros y otros que comparten el poder en Brasil, y cuya colaboración es necesaria para la dirección del gobierno. En ese país, cualquier gobierno tiene que establecer, de una u otra manera, un entendimiento con los industriales de San Pablo. Nasser no tuvo ante sí tal problema, y por eso pudo ser Nasser; también Ataturk enfrentó a una élite relativamente reducida y homogénea. En Guatemala, El Salvador y Bolivia llegaron al poder regímenes militares modernizadores. Pero puede ser demasiado tarde para la modernización militar de Brasil, y demasiado tarde, asimismo, para el soldado como constructor de instituciones. La complejidad de las fuerzas sociales impide la construcción de instituciones políticas bajo el liderazgo de militares de clase media.

En los países menos complejos y menos desarrollados, es posible que las fuerzas armadas puedan representar todavía un papel constructivo, si se muestran dispuestas a seguir el modelo kemalista. En muchos de esos países los dirigentes militares son inteligentes, enérgicos, progresistas. Están menos corrompidos —en el sentido estrecho del término— y más identificados con las metas y el desarrollo nacionales que la mayoría de los civiles. Su problema es a menudo más subjetivo que objetivo, pues deben reconocer que el papel de guardianes sólo sirve para corromper aún más a la sociedad que desean purificar, y que el desarrollo económico sin institucionalización política sólo conduce al estancamiento social. Para sacar a sus respectivas sociedades del ciclo pretoriano no

pueden permanecer por encima de la política o tratar de detenerla. Tienen que abrirse paso a través de ella.

En cada plano de la creciente participación política pueden existir ciertas opciones o posibilidades de evolución, que desaparecen si no se las utiliza para la acción. En el terreno oligárquico del pretorianismo un sistema de partidos viable, expansible, depende de la acción de los aristócratas o los oligarcas. Si toman la iniciativa de buscar votos y desarrollar una organización partidaria, el país puede muy bien salir de su situación pretoriana en esa fase. Si no ocurre así, si los grupos de clase media empiezan a participar en un medio político pretoriano, la oportunidad para la acción pasa a manos de los militares. La modernización no es suficiente para éstos, y el papel de guardianes es demasiado reducido. Lo que necesitan los jefes militares es un esfuerzo más positivo para modelar un nuevo orden político. En muchas sociedades, la oportunidad que se les ofrece para la creatividad política puede ser la última posibilidad verdadera para la institucionalización política sin emprender el camino totalitario. Si no aprovechan esa oportunidad, la ampliación de la participación convierte a la sociedad en un sistema pretoriano de masas. En un sistema así, la oportunidad de crear instituciones políticas pasa de manos de los militares, apóstoles del orden, a las de otros dirigentes de clase media, apóstoles de la revolución.

Pero en tal sociedad es muy posible que la revolución y el orden se conviertan en aliados. Las camarillas, los bloques y los movimientos de masas luchan en forma directa entre sí, cada uno con sus propias armas. La violencia se democratiza, la política se desmoraliza, la sociedad se enfrenta a sí misma. El producto final de la degeneración es una peculiar inversión de los roles políticos. La sociedad impotente de verdad no es la amenazada por la revolución, sino la incapaz de ella. En el sistema político normal, el conservador se empeña en la conservación de la estabilidad y el orden, en tanto que el radical los pone en peligro con cambios bruscos y violentos. ¿Pero qué significado tienen los conceptos de conservadurismo y radicalismo en una sociedad totalmente caótica, en la cual es preciso crear el orden por medio de un acto positivo de voluntad política? ¿Quién es en ella el radical? ¿Quién el conservador? ¿El revolucionario no es sólo el verdadero conservador?

5

Revolución y orden político

MODERNIZACIÓN POR MEDIO DE LA REVOLUCIÓN

Una revolución es un cambio rápido, fundamental y violento en los valores y mitos dominantes de una sociedad, en sus instituciones políticas, su estructura social, su liderazgo y la actividad y normas de su gobierno. Por lo tanto es preciso diferenciarla de las insurrecciones, las rebeliones, los alzamientos, los golpes y las guerras de independencia. Por sí mismo, un golpe de Estado sólo cambia el liderazgo y quizá las orientaciones políticas; una rebelión o insurrección pueden cambiar estas últimas, el liderazgo y las instituciones políticas, pero no la estructura y los valores sociales; una guerra de independencia es una lucha de una comunidad contra el régimen de una comunidad extranjera, y no implica necesariamente cambios en la estructura social de ninguna de las dos. Lo que aquí se denomina "revolución" es lo que otros han llamado grandes revoluciones, grandiosas revoluciones o revoluciones sociales. Ejemplos notables de ellas son las revoluciones francesa, china, mexicana, rusa y cubana.

Las revoluciones son escasas. La mayoría de las sociedades nunca las experimentaron, y hasta los tiempos modernos casi ninguna de las épocas históricas las conoció. Las de gran magnitud son, como dice Friedrich, "una peculiaridad de la cultura de Occidente". Las grandes civilizaciones del pasado —Egipto, Babilonia, Persia, los incas, Grecia, Roma, China, la India, el mundo árabe— experimentaron rebeliones, insurrecciones y cambios dinásticos, pero no "constituyeron nada que se pareciera a las 'grandes' revoluciones de Occidente".[1] El ascenso y caída de las dinastías en los antiguos Imperios, y los vaivenes de oligarquía a democracia en las ciudades-Estado griegas, fueron casos de violencia política, pero no de revolución social. Para decirlo con mayor exactitud, la revolución es característica de la modernización. Es una forma de modernizar una sociedad tradicional, y, por supuesto, la sociedad tradicional de Occidente la desconocía, como la desconocían las de otras partes. La revolución es la expresión final de la visión modernizadora, la creencia de que el hombre tiene el poder de dominar y cambiar su medio, y que no sólo posee la capacidad, sino además el derecho de hacerlo. Por tal motivo, como hace observar Hannah Arendt, "la violencia es tan poco adecuada como el cambio para la descripción del

fenómeno de la revolución; sólo cuando el cambio se produce en el sentido de un nuevo comienzo, cuando la violencia se utiliza para constituir una forma de gobierno distinta en todo sentido, para producir la formación de un nuevo cuerpo político... sólo entonces podemos hablar de revolución".[2]

La precursora de la revolución moderna fue la inglesa del siglo XVII, cuyos dirigentes creían que tenían "grandes obras que realizar, la implantación de un nuevo cielo y una nueva tierra entre nosotros, y grandes obras tienen grandes enemigos".[3] Poseían una semántica religiosa, pero sus objetivos y los efectos que lograron fueron radicalmente modernos. Los hombres reharían la sociedad por medio de la legislación. En el siglo XVII la imagen resultó secularizada. La Revolución francesa creó la conciencia de la revolución. "Resquebrajó la conciencia moderna e hizo que los hombres se dieran cuenta de que la revolución es un hecho, de que en una sociedad moderna, progresista, puede ocurrir una gran revolución... desde doctrinas revolucionarias previas a las revoluciones futuras, y la difusión de una actitud más activa hacia el dominio consciente sobre las instituciones en general."[4]

La revolución, pues, es un aspecto de la modernización. No es algo que pueda ocurrir en cualquier tipo de sociedad, en cualquier período de su historia. No es una categoría universal, sino más bien un fenómeno históricamente limitado. No se da en sociedades muy tradicionales, con niveles muy bajos de complejidad social y económica. Ni se produce en las sociedades muy modernas. Como otras formas de violencia e inestabilidad, lo más probable es que ocurra en sociedades que han experimentado cierto desarrollo social y económico, y donde los procesos de modernización y desarrollo político se encuentran retrasados respecto de los de cambio social y económico.

La modernización política implica la extensión de la conciencia política a nuevos grupos sociales y su movilización para la política. El desarrollo en ese terreno implica la creación de instituciones lo bastante adaptables, complejas, autónomas y coherentes para absorber y ordenar la participación de esos nuevos grupos, y para promover el cambio social y económico en la sociedad. La esencia política de la revolución es la veloz expansión de la conciencia política y la rápida movilización de nuevos grupos para su intervención en política, a una velocidad que imposibilita la existencia de instituciones que los asimilen. La revolución es el caso extremo del estallido de la participación política. Sin tal estallido no hay revolución. Pero una revolución total también implica una segunda fase: la creación e institucionalización de un nuevo orden político. La revolución exitosa reúne una rápida movilización y una veloz institucionalización políticas. No todas las revoluciones producen un nuevo orden político. La medida de cuan revolucionaria es una revolución la dan la rapidez y el alcance de la expansión de la participación. La medida del éxito de una revolución es la autoridad y estabilidad de las instituciones a que da nacimiento.

Así, pues, una revolución plena implica la destrucción violenta y rápida de las instituciones existentes, la movilización de nuevos grupos para su participación en la política y la creación de nuevas instituciones vinculadas con esta última actividad. La

secuencia y relaciones entre estos tres aspectos varían de una a otra revolución. Es posible identificar dos pautas generales. En la "occidental" se derrumban las instituciones políticas del antiguo régimen; a ello sigue la movilización de nuevos grupos y después la creación de nuevas instituciones. En cambio la revolución "oriental" comienza con la movilización de nuevos grupos y la creación de nuevas instituciones políticas, y termina con el derrocamiento violento de las instituciones del antiguo orden. Las revoluciones francesa, rusa, mexicana y —en sus primeras fases— la china se aproximan al modelo occidental; las fases posteriores de la china, la revolución vietnamita y otras luchas coloniales contra las potencias imperialistas se acercan al modelo oriental. En general, la secuencia de movimientos de una fase a la siguiente tiene una demarcación menos clara en este último tipo que en el occidental. En la oriental las tres fases muestran tendencia a darse en forma más o menos simultánea. Pero entre una y otra existe una diferencia fundamental en materia de secuencia. En la revolución de Occidente la movilización política es la consecuencia del derrumbe del antiguo régimen; en la de Oriente es la causa de la destrucción de éste.

En una revolución occidental el primer paso es la caída del viejo régimen. Por consiguiente, el análisis erudito de las causas de la revolución se concentra casi siempre en las condiciones políticas, sociales y económicas que existían antes de ella. Dicho estudio da por supuesto en forma implícita que en cuanto se desintegra la autoridad del antiguo régimen, el proceso revolucionario avanza de manera irreversible. Pero en realidad la caída de muchos regímenes antiguos no va seguida por una revolución cabal. Las causas de esa caída no son necesariamente suficientes para desencadenar una revolución en gran escala. Los sucesos de 1789 en Francia llevaron a una intensa conmoción social; no ocurrió lo mismo con los de 1830 y 1848. La caída de las dinastías manchú y Romanov precedió a grandes revoluciones, cosa que no sucedió con el desmoronamiento de las dinastías de los Habsburgo, los Hohenzollern, de la otomana y de la Qajar. El derrocamiento de dictaduras tradicionales en Bolivia, en 1952, y en Cuba en 1958 liberó importantes fuerzas revolucionarias; el de las monarquías tradicionales de Egipto en 1952 y de Irak en 1958 llevó nuevas élites al poder, pero no destruyó por completo la estructura de la sociedad. El derrumbe del régimen de Syngman Rhee en Corea, en 1960, habría podido indicar el comienzo de una gran revolución, pero no fue así. En casi todos estos casos existían en todos los antiguos regímenes cuya desaparición no fue seguida por una revolución, las mismas condiciones sociales, económicas y políticas que en aquéllos cuyo derrocamiento fue acompañado por el movimiento revolucionario. A cada rato caen viejos regímenes —monarquías y dictaduras tradicionales, de poder concentrado pero escaso—, y la caída es seguida muy pocas veces por una revolución de grandes proporciones. Por consiguiente, los factores que dan nacimiento a ésta pueden encontrarse en la situación existente después del derrocamiento del viejo régimen, lo mismo que en las anteriores a su caída.

En la revolución "occidental" hace falta muy poca acción franca de los grupos rebeldes para derribar el viejo régimen. "La revolución —dice Pettee— no comienza con un ataque

al Estado por parte de una potente fuerza nueva. Empieza sencillamente con un repentino reconocimiento, por casi todos los miembros activos y pasivos, de que el Estado ya no existe." La caída es seguida por la ausencia de autoridad. "Los revolucionarios surgen a la luz, no como hombres de a caballo, como conspiradores victoriosos que se presentan en el foro, sino como niños temerosos que exploran una casa desierta, sin saber con seguridad si lo está."[5] El que la revolución se desarrolle o no depende de la cantidad y el carácter de los grupos que penetran en la casa. Si existe una apreciable discrepancia de poder entre los sectores sociales que quedan cuando desaparece el viejo régimen, la fuerza o combinación de fuerzas sociales más grandes pueden encontrarse en condiciones de llenar el vacío y restablecer la autoridad con una expansión más o menos escasa de la participación política. Cuando cae un régimen antiguo, siempre se producen algunos motines, manifestaciones y la proyección a la esfera política de grupos hasta entonces inmóviles o reprimidos. Si una nueva fuerza social (como en Egipto, en 1952) o una combinación de ellas (como en Alemania, en 1918-19) pueden obtener el rápido dominio del aparato del Estado, y en especial de los instrumentos de coerción dejados por el régimen anterior, quizá consigan reprimir a los elementos más revolucionarios, decididos a movilizar nuevas fuerzas para hacerlas intervenir en política (la Hermandad Musulmana, los espartaquistas), y de ese modo impedir el surgimiento de una situación revolucionaria de verdad. Cuanto menos tradicional es la sociedad en que se ha derrumbado el antiguo grupo, y cuantos más grupos existen, capaces de participar en política, y con inclinación a ello, más probable es que se produzca la revolución.

Si no hay grupos dispuestos a establecer un régimen efectivo —y capaces de ello—, después del derrumbe del régimen anterior, muchas camarillas y grupos sociales luchan por el poder. Esta lucha provoca la movilización competitiva de nuevos grupos y hace revolucionaria la revolución. Cada grupo de dirigentes políticos trata de establecer su autoridad, y en ese proceso desarrolla una base mucho más amplia de apoyo popular que sus competidores, o cae víctima de éstos.

Después de la caída del régimen antiguo, tres tipos sociales desempeñan papeles de importancia en el proceso de movilización política. Al principio, como lo señalaron Brinton y otros, los moderados (Kerenski, Madero, Sun Yat-sen) tienden a asumir la autoridad. En general tratan de establecer un tipo de Estado liberal, democrático, constitucional. También es corriente que lo describan como la restauración de un orden constitucional anterior: Madero quería restablecer la Constitución de 1856; los Jóvenes Turcos, la de 1876, y aun Castro, en su fase inicial moderada, afirmó que su meta era el restablecimiento de la Constitución de 1940. En muy pocos casos se adaptan esos dirigentes a la posterior intensificación del proceso revolucionario: Castro fue el Kerenski y el Lenin de la Revolución cubana. Pero es más frecuente que los moderados sigan siéndolo y sean barridos del poder. Su fracaso deriva precisamente de su incapacidad para solucionar el problema de la movilización política. Por una parte les falta el impulso y la inflexibilidad necesarios para detener la movilización de nuevos grupos que ingresan en el campo de la

política; por la otra, carecen del radicalismo imprescindible para dirigirla. La primera alternativa exige la concentración del poder, la segunda su expansión. Incapaces de cumplir una u otra de estas funciones, y no dispuestos a ejecutarlas, los liberales son apartados, bien por los contrarrevolucionarios que realizan la primera, bien por revolucionarios más extremos, que cumplen con la segunda.

En casi todas las situaciones revolucionarias, los contrarrevolucionarios, a menudo con ayuda extranjera, tratan de detener la expansión de la participación política y de restablecer un orden político en el cual haya un poder escaso pero concentrado. Kornilov, Yuan Shi-kai, Huerta y en cierto sentido el cha Reza y Mustafá Kemal representaron ese papel después de la caída del régimen de Porfirio y de las dinastías Romanov, Ching, Qajar y otomana. Como lo sugieren estos ejemplos, los contrarrevolucionarios son casi invariablemente militares. La fuerza es una fuente de poder, pero su efectividad puede tener un mayor alcance sólo cuando se encuentra vinculada a un principio de legitimidad. Huerta y Kornilov tenían únicamente fuerza, y fracasaron frente a la radicalización de la revolución y a la movilización de más grupos sociales en política. Yuan Shi-kai y el cha Reza intentaron establecer nuevos sistemas de gobierno tradicional, más vigorosos, sobre las ruinas de la dinastía anterior. Entre los dos países existían muchas semejanzas; potencias extranjeras intervenían en forma franca y competitiva, y se preparaban para el posible desmembramiento del país; la antigua dinastía había entrado en decadencia y se encontraba desmoronada; los señores de la guerra y la anarquía reinaban con desenfreno; la principal esperanza de estabilidad parecía residir en los comandantes de las nuevas fuerzas militares surgidas en los últimos años de la dinastía en decadencia.

El que Yuan Shi-kai no consiguiera establecer una nueva dinastía en tanto que el cha Reza Pahlevi lo lograse, se debe ante todo al hecho de que la movilización política había avanzado en China mucho más que en Persia. La clase media de las ciudades chinas estaba lo bastante bien desarrollada desde la década de 1890 como para respaldar a un movimiento nacionalista. Los estudiantes e intelectuales representaron un papel fundamental en la política china, en tanto que en el escenario de Persia casi no existieron. El más bajo nivel de movilización social de ésta permitió infundir nuevo vigor a formas de gobierno tradicionales. En verdad, en cierto sentido, al cha Reza no le quedaba otra alternativa: se afirma que estaba ansioso por establecer en Irán una república de estilo kemalista, pero la oposición al abandono de las formas tradicionales de legitimidad era tan enérgica, que abandonó la idea. En parte debido a ese nivel inferior de movilización social, el cha Reza pudo identificarse con la movilización social. Se convirtió en el símbolo de la independencia persa respecto de la influencia rusa y británica. En China, en cambio, Yuan Shi-kai fracasó, en especial, en lo referente a ofrecer una respuesta vigorosa a las Veintiuna Exigencias presentadas por Japón en 1915. Ello completó su aislamiento respecto de los grupos nacionalistas de clase media, y lo privó de la autoridad necesaria para contrarrestar las fuerzas desintegradoras representadas por los señores de la guerra.

Los revolucionarios radicales son el tercer gran grupo político en una situación revolucionaria. Por razones tácticas e ideológicas, su meta consiste en ensanchar la participación política, atraer a nuevas masas hacia ésta y con ello acrecentar su propio poder. Con la quiebra de las instituciones y procedimientos establecidos para llevar a distintos grupos al poder por cooptación y socializarlos en el orden político, los extremistas cuentan con una ventaja natural frente a sus rivales. Tienen mayor disposición a movilizar a más grupos para la actividad política. De ahí que la revolución se haga más radical a medida que masas cada vez más amplias son lanzadas a la balanza política. Como en la mayoría de los países en modernización los campesinos son la mayor fuerza social, los dirigentes más revolucionarios son los que movilizan y organizan a los campesinos para la acción política. En algunos casos, los llamamientos a los campesinos y otros grupos de clase baja pueden tener un contenido social y económico; pero en la mayoría de los casos son complementados por atractivos nacionalistas. Este proceso conduce a la redefinición de la comunidad política y crea los cimientos para un nuevo orden político.

En las revoluciones occidentales la caída simbólica o real del viejo régimen puede tener una fecha bastante precisa: 14 de julio de 1789, 10 de octubre de 1910, 25 de marzo de 1911, 15 de marzo de 1917. Estas fechas señalan el comienzo del proceso revolucionario y la movilización de nuevos grupos en política a medida que la competición entre las nuevas élites que luchan por el poder los lleva a convocar a masas cada vez más amplias del pueblo. A la larga surge de esta competición un grupo que establece su dominio y vuelve a imponer el orden, bien por la fuerza, bien mediante el desarrollo de nuevas instituciones políticas. En las revoluciones orientales, en cambio, el viejo régimen es moderno, tiene más poder y legitimidad, y por lo tanto no se derrumba para dejar un vacío de autoridad. Es preciso derribarlo. La característica distintiva de la revolución de Occidente es el período de anarquía o de inexistencia del Estado después de la caída del viejo régimen, mientras moderados, contrarrevolucionarios y extremistas luchan por el poder. El rasgo distintivo de la revolución oriental es un prolongado período de “doble poder” en el cual los revolucionarios amplían la participación política y el alcance y autoridad de sus instituciones de gobierno, a la vez que éste, en otras zonas geográficas y en otros momentos, sigue ejerciendo su dominio. En la revolución occidental las principales luchas se entablan entre grupos revolucionarios; en la oriental, se libran entre un grupo revolucionario y el orden establecido.

En términos de nuestra doble preocupación respecto de las instituciones y la participación, la revolución pasa en Occidente por el derrumbe de las instituciones políticas establecidas, la expansión de la participación, la creación de nuevas instituciones. En un enfoque más complicado, tal como la ve Brinton, pasa por la caída del antiguo orden, la luna de miel revolucionaria, el régimen de los moderados, los esfuerzos de la contrarrevolución, el ascenso de los extremistas y a la larga el termidor.[6] La pauta de la revolución oriental es muy distinta. La expansión de la participación política y la creación de nuevas

instituciones son llevadas a cabo en forma simultánea y gradual por la contraélite revolucionaria, y el derrumbe de las instituciones políticas del antiguo régimen señala el final, no el comienzo de la lucha revolucionaria. En Occidente los revolucionarios llegan al poder primero en la capital y luego extienden su dominio, poco a poco, hacia el campo. En Oriente se retiran de las zonas centrales, urbanas, del país, establecen una zona básica de dominio en una región remota, luchan para lograr el apoyo de los campesinos por medio del terror y la propaganda, extienden con lentitud el alcance de su autoridad y elevan en forma gradual el nivel de sus operaciones militares, que pasan de los ataques terroristas individuales a la guerra de guerrillas, luego a la guerra móvil y por último a la guerra regular. En su momento se encuentran en condiciones de derrotar en combate a las tropas del gobierno. La última fase de la lucha revolucionaria es la ocupación de la capital.

En la revolución occidental, la caída del antiguo régimen, que señala el comienzo de la lucha revolucionaria, puede tener una fecha precisa, pero resulta casi imposible identificar el final de esa lucha. En cierto sentido, la revolución se disipa cuando un grupo establece poco a poco su preeminencia y restablece el orden. En la oriental en cambio, es imposible fijar una fecha exacta para el comienzo de la revolución, con los ataques locales, por pequeños grupos de insurrectos, contra los jefes de aldea, los funcionarios gubernamentales y las patrullas policiales. Los orígenes de la rebelión se pierden en la oscuridad de la selva y las montañas. Por otra parte, el final del proceso revolucionario puede tener una fecha precisa, simbólica o real, en la conquista definitiva del poder por los revolucionarios, en la capital del régimen: 31 de enero de 1949, 1 de enero de 1959.

En la revolución occidental los revolucionarios se abren paso combatiendo, fuera de la capital, para llegar a dominar el campo; en la oriental luchan en regiones alejadas del campo, se acercan a la ciudad y en su oportunidad la capturan. De ahí que en la primera las luchas más sangrientas sean las que se entablan después que los revolucionarios se apoderan de la capital; en la segunda se desarrollan antes de tomar la capital. En una revolución occidental la toma de las instituciones centrales y de los símbolos del poder es por lo general muy rápida. En enero de 1917 los bolcheviques constituían un reducido grupo ilegal, conspirativo, la mayoría de cuyos dirigentes se encontraban en Siberia o en el exilio. Menos de un año después eran los principales dirigentes políticos —aunque en modo alguno indiscutidos— de Rusia. "¿Sabe? —dijo Lenin a Trotski—, de la persecución y una vida clandestina, llegar de pronto al poder... *Es schwindelt!*"[7] Los dirigentes comunistas chinos, por el contrario, no experimentaron un cambio de situación tan gozoso y notable. Tuvieron que llegar al poder en forma gradual y lenta, luchando durante un período de veintidós años, desde su retirada al interior en 1927, pasando por las temibles batallas de Kiangsi, el agotamiento de la Larga Marcha, las luchas contra los japoneses, la guerra civil contra el Kuomintang, hasta que a la postre hicieron su entrada triunfal en Pekín. El proceso nada tuvo de "vertiginoso". Durante casi todos esos años el Partido Comunista ejerció una efectiva autoridad política sobre importantes proporciones de territorios y de población. Fue un gobierno que trataba de ampliar su autoridad a expensas

de otro, y no un grupo de conspiradores que intentase derribar a un gobierno. Para los bolcheviques la toma del poder constituyó un cambio espectacular; para los comunistas chinos se trató nada más que de la culminación de un proceso prolongado.

Otro importante factor responsable de las diferencias en las pautas de las revoluciones de Occidente y Oriente es la naturaleza del régimen prerrevolucionario. Por lo general la primera se dirige contra un régimen muy tradicional encabezado por un monarca absoluto o dominado por una aristocracia terrateniente. La revolución se produce casi siempre cuando dicho régimen se encuentra en serios aprietos financieros, cuando no consigue asimilar a la intelectualidad y otros elementos de la élite urbana, y cuando la clase gobernante de la cual salieron sus dirigentes ha perdido su confianza moral y su voluntad de gobernar. En cierto sentido, la revolución occidental prolonga la "irrupción urbana" inicial de la clase media y el "levantamiento" del campesinado en un sólo y convulsivo proceso revolucionario. Las revoluciones orientales, por el contrario, se orientan contra regímenes por lo menos modernizados en parte. Puede tratarse de gobiernos indígenas que han absorbido a algunos elementos modernos y vigorosos de clase media, y que son dirigidos por nuevos hombres, poseedores de la inflexibilidad, cuando no de la habilidad política necesarias para aferrarse al poder, o bien de regímenes coloniales en los cuales la riqueza y el poder de un país metropolitano proporcionan al gobierno local una superioridad en apariencia abrumadora en todas las manifestaciones convencionales de autoridad política y fuerza militar. En tales circunstancias no es posible una victoria rápida, y los revolucionarios urbanos tienen que abrirse paso hacia el poder mediante un prolongado proceso insurreccional de tipo rural. Por consiguiente, las revoluciones occidentales son precipitadas por regímenes tradicionales débiles; las orientales, por gobiernos modernizadores estrechos.

En la revolución de Occidente la lucha principal se entabla por lo común entre los moderados y los extremistas; en la de Occidente, entre los revolucionarios y el gobierno. En la primera los moderados ocupan el poder por poco tiempo y en forma insegura, entre la caída del antiguo régimen y la expansión de la participación y la conquista del poder por los extremistas. En la segunda los moderados son mucho más débiles; no tienen puestos de autoridad; y a medida que avanza la revolución son aplastados por el gobierno o por los revolucionarios, o el proceso de polarización los obliga a incorporarse a uno u otro bando. En la revolución occidental el terror estalla en las últimas fases y los extremistas lo emplean después de llegar al poder, principalmente contra los moderados y otros grupos revolucionarios con los cuales han luchado. En la oriental el terror señala la primera fase de la lucha. Los revolucionarios lo usan cuando son débiles y están lejos del poder, para conseguir el apoyo de ios campesinos por la persuasión o la coerción, y para intimar a las capas inferiores de los funcionarios. En la pauta oriental, cuanto más fuerte se hace el movimiento revolucionario, menos tiende a basarse en el terrorismo. En la occidental, la pérdida de la capacidad y la voluntad de gobernar por la vieja élite es la primera fase de la revolución; en el modelo oriental es la última fase, y constituye el producto de la guerra

revolucionaria que la contraélite entabla al régimen. La emigración, entonces, llega a su apogeo al principio de la lucha revolucionaria en el modelo occidental, y al final en el de Oriente.

LAS CIRCUNSTANCIAS INSTITUCIONALES Y SOCIALES DE LA REVOLUCIÓN

Como dijimos, la revolución es la expansión rápida, amplia y violenta de la participación política, fuera de la estructura de las instituciones existentes. Sus causas, pues, residen en la interacción de éstas y las fuerzas sociales. Se puede presumir que las revoluciones ocurren cuando se da una coincidencia de ciertas condiciones de las instituciones políticas y determinadas circunstancias entre las fuerzas sociales. En estos términos, los dos requisitos previos para la revolución son, primero, instituciones políticas incapaces de proporcionar canales para la participación de nuevas fuerzas sociales en política y de nuevas élites en el gobierno, y segundo, el deseo de fuerzas sociales hasta entonces excluidas de la política de participar en ella. Es normal que ese deseo surja del sentimiento del grupo, de que necesita ciertas ventajas simbólicas o materiales, que sólo puede obtener si impone sus reivindicaciones en la esfera política. Los grupos en ascenso y con aspiraciones, y las instituciones rígidas o inflexibles, son la materia de que están hechas las revoluciones.[8]

Los muchos esfuerzos realizados, en tiempos recientes para identificar las causas de la revolución pusieron su principal acento en sus raíces sociales y psicológicas. Por consiguiente, pasaron por alto los factores políticos e institucionales que afectan la probabilidad de una revolución. Las revoluciones son improbables en sistemas políticos capaces de ampliar su poder y ensanchar la participación. Eso es precisamente lo que hace que resulten poco probables en los sistemas políticos modernos muy institucionalizados —constitucionales o comunistas—, que son lo que son sencillamente porque han desarrollado los procedimientos para asimilar nuevos grupos sociales y élites deseosos de participar en política. Las grandes revoluciones de la historia se produjeron, o bien en monarquías tradicionales muy centralizadas (Francia, China, Rusia) o en dictaduras militares de base estrecha (México, Bolivia, Guatemala, Cuba), o en regímenes coloniales (Vietnam, Argelia). Todos estos sistemas políticos mostraban poca o ninguna capacidad para ampliar su poder y ofrecer caminos para la participación en política de nuevos grupos.

Es posible que el hecho más importante y evidente, pero al mismo tiempo el más negativo, en cuanto a las grandes revoluciones triunfantes, sea el de que no ocurren en sistemas políticos democráticos. Esto no equivale a afirmar que los gobiernos formalmente democráticos son inmunes a ellas. Por cierto que no es así, y una democracia oligárquica, de bases estrechas, puede ser tan incapaz de ofrecer una ampliación de la participación como una dictadura oligárquica con la misma estrechez de bases. Empero, la inexistencia de revoluciones triunfantes en países democráticos sigue siendo un hecho notable, y

sugiere que, en general, las democracias poseen, en lo referente a asimilar nuevos grupos a sus sistemas políticos, mayor capacidad que los regímenes en que el poder es igualmente escaso pero se encuentra más concentrado. La falta de revoluciones exitosas contra las dictaduras comunistas sugiere que la diferencia fundamental entre éstas y las autocracias más tradicionales puede consistir precisamente en esa capacidad para absorber a nuevos grupos sociales.

Si una democracia actúa en forma "antidemocrática" y obstruye la expansión de la participación política, es muy posible que estimule la revolución. En Filipinas, por ejemplo, el movimiento hukbalahap de los campesinos arrendatarios de Luzón trató primero de lograr sus objetivos explotando las oportunidades de participación que ofrecía un sistema político democrático. Los huk participaron en las elecciones y consiguieron hacer entrar a varios de sus miembros en la legislatura filipina. Pero ésta se negó a aceptar a dichos representantes, a consecuencia de lo cual los huk volvieron al campo para precipitar la rebelión. La revolución fue dominada sólo cuando el gobierno filipino, encabezado por Magsaysay, debilitó el atractivo que ejercían los huk mediante el ofrecimiento de oportunidades simbólicas y reales al campesinado, para que se identificara con las instituciones políticas existentes y participase en ellas.

La revolución requiere no sólo instituciones políticas que resistan la expansión de la participación, sino además grupos sociales que la exijan. En teoría, todas las clases sociales que no han sido incorporadas al sistema político son potencialmente revolucionarias. Casi todos los grupos pasan por una fase, breve o prolongada, de elevada propensión revolucionaria. En cierto momento empiezan a desarrollarse en ellos aspiraciones que los empujan a presentar exigencias simbólicas o materiales al sistema político. Los dirigentes del grupo se dan cuenta muy pronto de que para lograr sus metas tienen que encontrar caminos de acceso a los líderes políticos y medios de participación en el sistema. Si unos y otros no existen o no se prevé que existan en el futuro cercano, el grupo y sus dirigentes se sienten frustrados y marginados. Es concebible que esta situación exista durante un lapso indefinido, o bien que desaparezcan las necesidades primitivas que llevaron al grupo a buscar acceso al sistema; o que trate de imponer sus exigencias a éste por medio de la violencia, la fuerza u otros medios ilegítimos para el sistema en cuestión. En este último caso, o bien éste se adapta de modo de otorgar cierta legitimidad a tales medios, con lo cual acepta la necesidad de satisfacer las reivindicaciones que ellos respaldaban, o la élite política trata de reprimir al grupo y de poner fin al uso de esos métodos. No existe una razón intrínseca para que esa acción no tenga éxito, siempre que los grupos que integran el sistema sean lo bastante fuertes y unidos en su oposición a permitir que el grupo con aspiraciones obtenga su participación en política.

La frustración de sus exigencias y la negación de la oportunidad para participar en el sistema político puede hacer revolucionario a un grupo. Pero hace falta algo más que tal grupo para hacer una revolución. Ésta exige necesariamente la marginación de muchos grupos respecto del orden existente. Es el producto de la "disfunción múltiple" en la

sociedad.[9] Un grupo social puede ser responsable de un golpe, un motín o una rebelión, pero sólo una combinación de grupos puede producir una revolución. Es de suponer que esta combinación puede adoptar la forma de diversas coaliciones posibles. Pero en la realidad la alianza revolucionaria tiene que incluir algunos grupos urbanos y algunos rurales. La oposición de los primeros al gobierno puede producir la continua inestabilidad característica de un Estado pretoriano. Pero sólo la combinación de la oposición urbana con la rural puede producir una revolución. En 1789, observa Palmer, "los campesinos y los burgueses estaban en guerra con el mismo enemigo, y eso hizo posible la Revolución francesa".[10] En un sentido más amplio, eso es lo que posibilita cualquier revolución. Para ser más precisos, la probabilidad de ésta en un país en proceso de modernización depende: *a*) de la proporción en que la clase media urbana —intelectuales, profesionales, burguesía— se encuentra separada del orden existente; *b*) de la medida en que la clase media urbana y los campesinos se unen, no sólo para luchar contra "el mismo enemigo", sino también para combatir por la misma causa. Por lo general esa causa es el nacionalismo.

Por consiguiente, es improbable que se produzcan revoluciones si el período de frustración de la clase media urbana no coincide con el del campesinado. Se entiende que un grupo puede estar muy separado del sistema político en un período y otro en otro; en esas circunstancias, la revolución es improbable. De ahí que un proceso general de cambio social más lento pueda reducir la posibilidad de que los dos grupos se encuentren marginados en forma simultánea del sistema existente. Por consiguiente, en la medida en que la modernización socioeconómica se ha hecho más rápida a lo largo del tiempo, la posibilidad de la revolución fue en aumento. Pero para que se produzca una revolución importante, no sólo es necesario que la clase media urbana y el campesinado se encuentren alienados respecto del orden existente, sino que además deben poseer la capacidad y los incentivos para actuar según líneas paralelas, cuando no en colaboración. Si falta el estímulo adecuado para la acción conjunta, entonces, una vez más, la revolución puede ser evitada.

LA CIUDAD Y LA REVOLUCIÓN

El lumpenproletariado

¿Qué grupos pueden ser los más revolucionarios en la ciudad? Tres posibilidades son evidentes: el lumpenproletariado, los obreros industriales y los intelectuales de clase media.

Resulta claro, en la superficie, que la fuente más promisoria de rebelión urbana son los barrios de inquilinatos y las villas miseria producidas por el aflujo de los campesinos pobres. Durante la década de 1960, en muchas ciudades de América latina entre el 15 y el

30 por ciento de la población vivía en la aterradora situación que predominaba en las favelas, ranchos y barriadas. Barrios miserables por el estilo surgían en Lagos, Nairobi y otras ciudades africanas. El crecimiento de la población urbana en la mayor parte de los países superaba con mucho el ascenso de la ocupación en las ciudades. Las tasas de desocupación en éstas eran con frecuencia de un 15 o 20 por ciento de la fuerza de trabajo. Resulta evidente que esta situación social parecería estar madura para engendrar, no sólo oposición, sino además revolución, y en la década en cuestión los formuladores de la política norteamericana mostraron una preocupación cada vez mayor en cuanto a las posibilidades de que la violencia y la insurrección asolaran las ciudades de muchos países con cuyo desarrollo económico y político se había comprometido Estados Unidos. "La ciudad —dijo lady Jackson— puede ser tan mortífera como la bomba."[11]

Pero lo que se destacó a mediados de la década de que hablamos fue la escasa medida en que las villas miseria y los barrios bajos se habían convertido en un centro importante de oposición o revolución. En toda América latina, y en gran parte de Asia y África, los barrios pobres crecían en dimensiones y mejoraban muy poco en materia de condiciones de vida, y sin embargo, con raras excepciones, no surgieron los motines, la violencia social y las insurrecciones que se esperaban. La brecha entre la evidente penuria social y económica, por un lado, y la falta de acción política para protestar por esa penuria o corregirla constituyó un fenómeno sorprendente en la política de los países en modernización.

Y no sólo era poco frecuente, en general, la violencia política y social, sino que además existían esquemas de conducta política ortodoxa que a menudo parecían extrañamente incongruentes con su marco social. En teoría las favelas habrían debido ser una sólida base de apoyo para los comunistas y otros movimientos extremistas de izquierda. Pero en la práctica ello era muy pocas veces así. Cuando los barrios miserables votaban por los partidos de oposición, lo hacían más bien por los grupos de derecha que por los de izquierda. En 1963, en Perú, por ejemplo, los barrios de inquilinatos de Lima dieron la mayoría de sus votos al general Odría, el más conservador de los cuatro candidatos a presidente. El mismo año, en Caracas, Uslar Pietri, el candidato conservador, obtuvo una mayoría de los votos de los electores de los barrios miserables. En 1964, en Chile, las aglomeraciones de viviendas pobres de Santiago y Valparaíso votaron por Frei, el candidato más moderado, antes que por Allende, más radical.[12] En San Pablo y otras ciudades latinoamericanas se han observado pautas semejantes.

¿Cómo se puede explicar este aparente conservadurismo y aquiescencia? Parece haber cuatro factores que representan un papel en ello. Ante todo, los campesinos que migran a las ciudades han mostrado movilidad geográfica, y no cabe duda de que en general mejoraron sus condiciones de vida al trasladarse a las ciudades. La comparación de su situación económica urbana con la de su pasado otorga al hombre que ha migrado a la ciudad "un sentimiento de recompensa relativa. Ello puede ocurrir inclusive aunque se encuentre en el peldaño inferior de la escala de estratificación urbana".[13] En segundo

lugar, el campesino que llega a la ciudad trae consigo valores y actitudes rurales, incluidas pautas de conducta bien establecidas en materia de deferencia social y pasividad política. Un bajo nivel de conciencia e información política impregna a la mayoría de los barrios bajos urbanos. La política no es una preocupación seria: menos de una quinta parte de una muestra de barrios pobres de Río habían entablado alguna discusión política seria a lo largo de un período de seis meses. Las pautas rurales de dependencia persisten en la ciudad, y por consiguiente los niveles de aspiración y esperanza política también se mantienen bajos. Varios estudios muestran que "los pobres rurales y urbanos de América latina no esperan seriamente que sus respectivos gobiernos hagan nada para aliviar la situación". En la ciudad de Panamá, el 60 por ciento de los estudiantes provenientes de la clase obrera creían que "lo que haga el gobierno no modificará mucho mi vida". Estas actitudes de indiferencia y desapego hacia la política, y hacia la posibilidad de cambios políticos, constituye la base del conservadurismo de los pobres. Y no es de extrañar. También en Estados Unidos "las personas de las capas sociales inferiores aparecen como más conservadoras, en esencia, que las de status superior".[14]

Un tercer factor responsable del poco extremismo político existente entre los habitantes de los barrios pobres es su natural preocupación por los beneficios inmediatos en forma de alimentos, trabajo y vivienda, que sólo se pueden obtener colaborando con el sistema, en lugar de oponerse a él. Como los inmigrantes europeos a la Norteamérica urbana del siglo XIX, el campesino que emigra a las ciudades de hoy es pasto para los aparatos y caudillos políticos que ofrecen cosas concretas, antes que para los revolucionarios ideológicos que prometen el milenio. Para decirlo con palabras de Halperin, los habitantes de los barrios de inquilinatos son "realistas que buscan ventajas materiales, y en política tienden a apoyar al hombre que se encuentra en condiciones de proporcionárselas, aunque se trate de un dictador o de un político con antecedentes dudosos".[15] Las barriadas de Lima votaron por el general Odría debido al trabajo que había proporcionado en su anterior período presidencial, con su amplio programa de obras públicas. El morador de los barrios pobres vive con márgenes muy escasos; la recompensa que importa es la del presente inmediato. Es improbable que quien tiene el problema de comer se preocupe de rebelarse.

Por último, las pautas de organización social de los barrios miserables también pueden desalentar el extremismo político. En América latina existe un alto grado de desconfianza y antagonismo mutuos en muchas barriadas pobres, lo cual dificulta todo tipo de colaboración organizada para articular reivindicaciones y dedicarse a la acción política. Esos sentimientos predominan más en las aglomeraciones de viviendas miserables que en las comunidades rurales de las cuales provienen los habitantes de éstas: en Perú, por ejemplo, el 54 por ciento de ellos afirmaron que siempre experimentaban desconfianza, inclusive hacia sus amigos, en comparación con el 34 por ciento, apenas, que albergaba ese sentimiento en las zonas rurales.[16] Las dificultades para formar asociaciones que exijan la solución de sus necesidades se complementa con la persistencia de formas más

tradicionales de estructura social. La familia continúa representando un papel de importancia, y el caudillo político local ocupa el lugar del terrateniente o el administrador de la finca agraria. A la vez que estas pautas tradicionales de autoridad satisfacen las necesidades mínimas de los ocupantes de los barrios de inquilinatos, reducen al mínimo los incentivos para formar nuevas asociaciones con objetivos políticos y de comunidad más amplios. En África, en cambio, los inmigrantes a las ciudades forman, en apariencia con gran rapidez, asociaciones voluntarias con base tribal o regional. Estas asociaciones, que cumplen diversas funciones de beneficio mutuo y beneficencia, parecían proporcionar alguna base para el movimiento hacia una política más altamente desarrollada de grupos de intereses organizados.

En el plano político el habitante de barrios bajos puede respaldar al gobierno o votar por la oposición. Pero no es protagonista de revoluciones. Las reformas que le otorgan beneficios inmediatos en términos de ocupación y vivienda tienen un efecto estabilizador, por lo menos a corto plazo. Pero es probable que en cierto momento la situación cambie, y el mejoramiento de sus condiciones de vida engendre más inquietud y violencia política. La primera generación lleva a los barrios miserables las actitudes rurales tradicionales de deferencia social y pasividad política. Sus hijos crecen en un ambiente urbano y absorben las metas y aspiraciones de la ciudad. En tanto que los padres se muestran satisfechos con la movilidad geográfica, los hijos exigen movilidad vertical. Si no surgen las oportunidades, el extremismo tiene probabilidades de crecer en importantes proporciones en esos barrios.

Las relaciones entre el tiempo de residencia urbana, la movilidad en la ocupación y el extremismo político tienen una demostración gráfica en los datos de Soares sobre Río. Las proporciones de obreros calificados que apoyaban al PTB o Partido Laborista eran las mismas (37-38 por ciento) para los que habían vivido en Río durante más de veinte años que para quienes hacía menos de diez que vivían allí. Pero entre los inmigrantes no especializados que llegaban a la ciudad la duración de la residencia urbana se vinculaba con importantes diferencias en los esquemas de votación. Sólo el 32 por ciento de los que habían vivido en Río menos de veinte años respaldaban al PTB, en tanto que lo apoyaba el 50 por ciento de quienes habitaban allí desde hacía veinte o más años.[17] En una palabra, una prolongada residencia urbana, unida a escasa o ninguna movilidad en la ocupación, producía radicalismo político. Del mismo modo, en Calcuta los *goondas* o alborotadores profesionales de entre quienes salen los dirigentes y muchos de los miembros de los amotinamientos del populacho, proceden más pronunciadamente del tercio de la población nativa de la ciudad que de los dos tercios restantes, compuestos por inmigrantes y refugiados del campo. Las vinculaciones rurales de estos últimos reducen la probabilidad de que se dediquen a actividades anónimas e ilegales. “A la inversa de lo que afirman las creencias populares, los lazos de los inmigrantes internos con su aldea y su familia, su incertidumbre y quizá su desconfianza hacia la gran ciudad, llevan a una especie de vida ordenada; el morador urbano asentado, que depende de la ciudad para sus ingresos y su seguridad, es quien con mayor facilidad se vuelve contra la autoridad y se incorpora a los

bajos fondos. El inmigrante rural necesita aculturarse a la vida urbana antes de dedicarse al delito profesional. Al aldeano es preciso enseñarle a no temer a la autoridad, a despreciarla, antes que él o sus descendientes se conviertan en delincuentes."[18]

La experiencia norteamericana confirma estas pautas. En el proceso de la inmigración europea, las tensiones y descontento de la adaptación resultaron más notables en la segunda generación nacida o educada en Norteamérica. "La segunda generación fue —para decirlo con palabras de Handlin— un elemento inestable... A medida que crecía en importancia, creaba enojosos problemas, precisamente porque no tenía un lugar fijo en la sociedad."[19] En forma parecida, en Estados Unidos la creciente violencia criminal y del populacho, en los barrios bajos del norte en que habitaban negros, fue, en la década de 1960, el producto de los hijos —nacidos en la ciudad— de los inmigrantes de la primera generación que habían llegado del sur rural y se dirigieron hacia el norte durante la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. La primera generación se aferró a las costumbres y actitudes rurales; la segunda modeló sus sueños en la ciudad, y para llevarlos a la práctica se dedicó primero al delito y luego a la acción anómica. El 44 por ciento de los negros de Detroit que participaron en los motines de julio de 1967 habían nacido en la ciudad, pero sólo el 22 por ciento de los que no se amotinaron eran nativos de ella. Del mismo modo, el 71 por ciento de los amotinados y sólo el 39 por ciento de los que intervinieron en los disturbios habían crecido en el norte, no en el sur. "La antigua generación", dijo Claude Brown a Robert Kennedy en 1966,

> creía en el mito de que eran inferiores y no debían recibir más de lo que les daba la sociedad blanca. Esta generación ya no piensa así gracias a la TV, a la educación que tuvo, a la influencia de las revistas populares y todas esas cosas, y esta generación quiere su parte. ¿Y sabe una cosa, senador? Quizá nadie tuvo tiempo de darse cuenta, pero los motines fueron lo único que arrancó a la sociedad blanca alguna concesión de importancia para las comunidades negras. Antes del motín de Watts, en 1965, nadie conocía la existencia de Watts.[20]

En Asia y América latina, lo mismo que en Norteamérica, la violencia urbana, política y criminal, tiene que crecer a medida que aumenta la proporción de nativos respecto de los inmigrantes en las ciudades. Es muy probable que en cierto momento los barrios bajos de Río y Lima, de Lagos y Saigón, como los de Harlem y Watts, sean barridos por la violencia social, cuando los hijos de la ciudad exijan los beneficios de la ciudad.

Los obreros industriales

Una fuente menos probable de actividad revolucionaria es el proletariado industrial en los países de modernización tardía. En general, la brecha entre la movilización de las fuerzas sociales para la acción política y social, y la creación de instituciones para organizar dicha acción, es mucho mayor en tales países que en los que se modernizaron antes. Pero en el

campo obrero rigen las relaciones inversas. En el siglo XIX, en Europa y Norteamérica, la mano de obra industrial era radical y en ocasiones revolucionaria porque la industrialización precedía a la sindicalización, los grupos dominantes de la sociedad se oponían a menudo con vigor a los sindicatos, y empleadores y gobierno hacían todo lo posible para resistir las reivindicaciones obreras de mejores jornales, horarios más reducidos, mejores condiciones de trabajo, seguro de desocupación, pensiones y otros beneficios sociales. En esos países la movilización de los trabajadores superaba con mucho a su organización, y por consiguiente los movimientos radicales y extremistas conquistaban a menudo apoyo en la clase obrera marginada, antes que los sindicatos adquirieran fuerza. Cuando éstos se organizaron, se los organizó para protestar y luchar contra el orden existente, en nombre de esa nueva clase. Los comunistas y otros grupos de izquierda eran los más fuertes en los movimientos obreros a los que las élites política y económica negaban legitimidad y reconocimiento. "En los *primeros* períodos de la industrialización —hace observar Kornhauser— tienden a producirse mayores discontinuidades, y ése es el momento en que florecen los movimientos de masas. La atenuación de las tendencias de masas depende de la creación de nuevas formas sociales, en especial de sindicatos de oficios, que hagan de mediadores entre la fuerza de trabajo industrial y la sociedad nacional. Y eso lleva tiempo."[21]

Todas estas condiciones predominan mucho menos en los países de industrialización tardía. En las sociedades del siglo XX con sistemas políticos tradicionales (tales como Arabia Saudita), a menudo los sindicatos están prohibidos. Pero en otras sociedades de modernización tardía, la distancia entre la movilización de los obreros y la institucionalización de sus organizaciones fue reducida drásticamente, cuando no eliminada. Por cierto que en algunos casos la organización de la fuerza de trabajo casi precedió a su formación. En muchos países en modernización de África y América latina, a mediados del siglo XX más del 50 por ciento de los obreros no agrícolas estaban organizados en sindicatos. En 14 países africanos sobre 23, y en 9 sobre 21 latinoamericanos y del Caribe, los afiliados a sindicatos representaban a más de una cuarta parte de los trabajadores no agrícolas. En el Medio Oriente y Asia la organización de los obreros era menos amplia, pero aun en esas regiones llegaba a respetables proporciones en algunos países. En general, en las décadas de 1950 y 1960 unos 37 países asiáticos, africanos y latinoamericanos tenían, en proporción, una fuerza de trabajo organizada en sindicatos mayor que la de Estados Unidos. De ese modo, las tendencias radicalizadoras y desestabilizantes vinculadas con la introducción de los inmigrantes rurales en la disciplina de las fábricas quedaban reducidas en apreciable medida. En general, el movimiento obrero en esos países es una fuerza mucho más conservadora de lo que lo fue en las primeras etapas de la industrialización en Occidente.

Éste es, en verdad, un caso dramático de la organización, que hace más lento el cambio social y económico. El desarrollo relativamente tardío del sindicalismo en Occidente permitió una mayor explotación de los trabajadores en las primeras fases del proceso de

industrialización, y facilitó la acumulación de capital y las inversiones. Entre los primeros industrializadores el salario real también subió con lentitud durante esas fases iniciales, intensivas, de la industrialización. Por otra parte, la temprana difusión de la sindicalización entre los industrializadores posteriores representó salarios más elevados y más beneficios de bienestar social, pero también un ritmo más lento de inversión de capital. Una mayor organización produjo un mayor ritmo industrial y estabilidad política, pero un más lento desarrollo económico.

CUADRO 1. *Amplitud de la organización obrera*

Países	*Relación de pertenencia a sindicatos respecto de ocupación no agrícola*				
	0,50 y más	*0,25-0,49*	*0,10-0,24*	*Menos de 0,10*	*Total*
Africanos	7	7	5	4	23
Latinoamericanos y del Caribe	6	3	5	7	21
Medio Oriente - África del Norte	1	5	1	9	16
Asiáticos	1	6	2	8	17
Comunistas	10	2	1	0	13
Occidentales	7	11	1	1	20
Total	32	34	15	29	110

Fuente: Ted Gurr, *New Error-Compensated Measures for Comparing Nations: Some Correlates of Civil Violence,* Princeton, Princeton University, Center of International Studies, Research Monograph nº 25, 1966, págs. 101-110.

No sólo los trabajadores son menos radicales cuando los sindicatos se forman antes, sino que éstos tienden también a serlo menos porque con frecuencia son productos del establecimiento, antes que de las protestas contra él. Es posible que la máxima fuente de conflictos sociales y de luchas industriales entre los primeros industrializadores haya sido la hostilidad de las autoridades a reconocer el derecho de los obreros a organizarse y aceptar la legitimidad de los sindicatos. Hubo que establecer estos principios por medio de luchas, en el siglo XIX. Cuanto más intensidad y persistencia mostraba un gobierno en lo referente a reconocer la legitimidad de las organizaciones obreras, más radicales se hacían los sindicatos. Se interpretó la sindicalización como un desafío contra el orden existente, y esa interpretación tendió a convertirla en tal desafío. Pero en el siglo XX la organización obrera es aceptada en general como un rasgo natural de una sociedad industrial. Todos los países avanzados poseen grandes movimientos obreros bien organizados; de ahí que los Estados atrasados también los quieran. Una federación obrera nacional es tan esencial para

la dignidad nacional como un ejército, una línea aérea y un Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con frecuencia se señala que los sindicatos obreros de Asia, África y América latina son mucho más "políticos" que en Estados Unidos y en muchos otros países occidentales. Este comentario infiere a menudo que a los sindicatos les interesa la consecución de objetivos sociales y políticos amplios y de largo alcance. Pero en verdad no es así. Es corriente que los sindicatos sean políticos porque forman parte del establecimiento político. El gobierno o los partidos políticos han colaborado en su organización y crecimiento, o los han estimulado. Los gobiernos coloniales británico y francés siguieron casi siempre una política permisiva frente a la organización de los trabajadores. A menudo se permitió la existencia de sindicatos cuando no se toleraba la de los partidos políticos, y una vez que surgieron los movimientos de independencia nacional se establecieron estrechos vínculos entre ellos y los sindicatos. Nehru, Gandhi, Mboya, Adoula, Nkomo, U Ba Swe, Touré, son apenas unos pocos de los dirigentes nacionalistas de Asia y África que también representaron un papel destacado en los movimientos obreros de sus respectivos países. Por cierto que la conquista de la independencia de algunos de éstos planteó importantes problemas a sus sindicatos, debido al intenso movimiento de dirigentes obreros que ingresaban en puestos del gobierno. También en América latina los sindicatos tenían estrechas vinculaciones con los partidos políticos, y en los países más grandes, como Brasil, Argentina y México, la organización de aquéllos fue promovida activamente por el gobierno. En algunos casos, como en Brasil, surgió una clase de funcionarios sindicales, los *pelegos*, que al mismo tiempo eran empleados gubernamentales, y que en varios sentidos funcionaban más bien como burócratas del Estado que como representantes de los trabajadores.[22]

El estímulo de la organización sindical desde arriba fue acompañado por la promoción de las obras sociales para obreros. En el siglo XIX los mineros ingleses del carbón desarrollaron sus propias organizaciones y métodos de protesta independientes; en cambio "los mineros alemanes gozaban de una situación de protección por el Estado, y de ventajas económicas especiales durante el período preindustrial, pero heredaron legados de sumisión y de dependencia respecto de aquél".[23] Tal es, asimismo, el caso de buena parte de los trabajadores en los países en proceso de modernización del siglo XX. Los beneficios de que gozan sus fuerzas obreras industriales relativamente reducidas son, en gran parte, no el resultado de la presión que hayan ejercido por medio del proceso político, sino más bien de la iniciativa de la élite política. En América latina la pauta dominante fue la de "que los trabajadores en su conjunto, o algún sector postergado de ellos, obtuvieran sus primeras ventajas de importancia mucho antes que se establecieran en la realidad como fuerte grupo de presión. Antes bien, esas primeras ventajas les son ofrecidas muchas veces en bandeja de plata, con el fin de convertirlos en una fuente de apoyo, o para impedir el crecimiento del descontento".[24] En forma parecida, en Asia meridional se informa que "Debido al dominio ejercido desde arriba sobre los afiliados a los sindicatos, ya sea por parte de los funcionarios del gobierno, los dirigentes políticos o los patronos, los gobiernos

de Asia del sur exhiben una tendencia a proteger a los obreros por medio de una amplia legislación social (que con frecuencia resulta difícil de aplicar), antes que permitirles que desarrollen sus propios recursos de protección por un camino independiente".[25] En la mayor parte de los países en modernización el trabajador industrial es casi siempre un miembro de la élite; en el terreno económico tiene una situación mucho mejor que la de la población rural, y es frecuente que goce de una posición favorecida por la política gubernamental. Fallers ha hecho observar que en los países en modernización de la actualidad, el obrero ingresa en el ambiente industrial

> en circunstancias mucho menos productivas de las frustraciones y ansiedades que Marx subsumió bajo el término de "alienación", si se lo compara con los precursores occidentales de la mano de obra industrial. En los nuevos Estados existe una amplia proporción de personas alienadas, pero los obreros no son los que más se destacan entre ellas, porque el sector industrial sigue siendo pequeño y porque los trabajadores tienden a sentirse más o menos seguros y prósperos en relación con sus conciudadanos.[26]

Es muy posible que Lenin tuviera razón cuando afirmó que la conciencia política sólo podía llegarles a los trabajadores desde afuera. Pero en la mayoría de los países que hoy se encuentran en vías de modernización esa conciencia les fue llevada a los obreros, no por intelectuales revolucionarios, sino por dirigentes políticos o burócratas gubernamentales. El resultado de ello es que las metas de los trabajadores han sido bastante concretas y de carácter económico inmediato, en lugar de orientarse a la transformación del orden social político. En la competición por el liderazgo de los trabajadores latinoamericanos, "los elementos ideológicamente menos extremos triunfan sobre los que lo son más, siempre que tengan concepciones progresistas vigorosas".[27] Las organizaciones obreras fueron creadas por la política y son activas en política; pero sus objetivos no son políticos, sino económicos. Difieren de los sindicatos norteamericanos, no en los objetivos que buscan, sino en los medios que usan para lograr tales fines. Dichos medios reflejan sus orígenes, y la naturaleza del sistema político en que funcionan.

La intelectualidad de clase media

En ocasiones el proletariado industrial y el lumpenproletariado pueden oponerse al gobierno. En algunos casos los habitantes de los barrios pobres estallan en motines y violencia política. Pero en general no constituyen el material con que se hacen las revoluciones. El primero tiene muchas cosas en juego en el statu quo; el segundo se encuentra demasiado preocupado por los fines inmediatos. La verdadera clase revolucionaria en la mayoría de las sociedades en modernización es, por supuesto, la clase media. Ella es la fuente principal de la oposición urbana al gobierno. Es el grupo cuyas actitudes y valores políticos dominan la política de las ciudades. Lo que Halpern observó acerca del Medio Oriente rige también para la mayor parte de las regiones en rápida

modernización: “El impulso de la nueva clase media hacia la acción revolucionaria es abrumador”. El carácter revolucionario de la clase media resulta subrayado por las diferencias existentes en los países en vías de modernización, entre la concepción política de los sindicatos de empleados y profesionales, por un lado, y los de obreros por el otro. Los primeros son casi siempre más extremistas y radicales que los segundos. En América latina, por ejemplo, los sindicatos de empleados de banco han sido baluartes del apoyo a los izquierdistas y comunistas. En Venezuela ese sindicato representó un papel destacado en los esfuerzos de los izquierdistas por derribar, en 1960, al gobierno reformista de Betancourt. Del mismo modo, en Cuba, bajo Batista, “Por lo general, cuanto más de ‘clase media’ era el sindicato, más fuerte era la influencia de los comunistas en él, y un ejemplo notable en ese sentido lo fue el sindicato de empleados bancarios”.[28]

La imagen de la clase media como elemento revolucionario choca, por supuesto, con el estereotipo que la considera el pilar de la estabilidad en un sistema político moderno. Pero la relación de esa clase con la estabilidad no es muy distinta a la de la opulencia con ésta. Una clase media amplia, lo mismo que una gran opulencia, representa una fuerza moderadora en política. Pero la creación de una clase media, lo mismo que el crecimiento económico, es a menudo un suceso muy perturbador de la estabilidad. En verdad, la evolución de esa clase puede seguirse a lo largo de varias fases. En general, los primeros elementos de clase media que aparecen en el escenario son intelectuales con raíces tradicionales, pero con valores modernos. Luego los sigue la proliferación gradual de empleados públicos y oficiales del ejército, maestros y abogados, ingenieros y técnicos, empresarios y gerentes. Los primeros elementos en aparecer son los más revolucionarios; medida que la clase se amplía se hace más conservadora. Todos estos grupos, o la mayoría, representan a veces un papel revolucionario, pero en general los más propensos a la oposición, la violencia y la revolución son los segmentos no burocráticos y no comerciales. Y de todas las capas de la clase media, las que más se inclinan en esa dirección son las de los intelectuales.

Brinton y otros han afirmado que la deserción de los intelectuales es la precursora de la revolución. Pero en verdad el heraldo de la rebelión no es esa deserción, sino el surgimiento de los intelectuales como grupo diferenciado. En la mayoría de los casos no pueden desertar del orden existente porque nunca han sido una parte integrante de él. Nacen para la oposición, y la responsable de su papel potencialmente revolucionario es su aparición en el escenario social, y no un traspaso de sus fidelidades.

El intelectual revolucionario es un fenómeno virtualmente universal en las sociedades en modernización. “Nadie muestra tanta inclinación a alentar la violencia como un intelectual agraviado, por lo menos dentro del contexto indio —han hecho observar Hoselitz y Weiner—. Esas personas son los cuadros de los partidos políticos menos responsables, forman el grupo más cercano a los demagogos y se convierten en los dirigentes de movimientos milenarios y mesiánicos que, cuando madura la ocasión, ponen en peligro la estabilidad política.” En Irán los extremistas de derecha e izquierda —en

mayor medida que los moderados— eran productos de la ciudad, provenían de capas económicas medias y poseían una mejor educación.[29] Este síndrome de las características es el que predomina. La capacidad de los intelectuales para representar un papel revolucionario depende de sus relaciones con otros grupos sociales. Al principio pueden ser el grupo dominante de clase media; en ese momento, su capacidad para instigar una revolución depende de su habilidad para obtener el apoyo de masas de otros elementos de la población, tales como los campesinos.

La ciudad es el centro de la oposición en el país; la clase media es el foco de la oposición en la ciudad; la intelectualidad, el grupo de oposición más activo de la clase media, y los estudiantes son los revolucionarios más coherentes y efectivos dentro de la intelectualidad. Es claro que esto no significa necesariamente que la mayoría de los estudiantes, como la mayoría de la población en general, no sean apáticos en el plano político. Significa, en cambio, que el grupo activista dominante en los cuerpos estudiantiles de la mayoría de los países en modernización es contrario al régimen. Ahí, en la universidad, se encuentra la oposición más coherente, extrema e intransigente al gobierno.

Los campesinos y la revolución

La intelectualidad de clase media es revolucionaria, pero no puede hacer una revolución por sí misma. Encerrada en la ciudad, puede oponerse al gobierno, incitar a motines y demostraciones, y en ocasiones conseguir el apoyo de la clase obrera y el proletariado. Si también logra conquistar la colaboración de algunos elementos del ejército, puede derribar al gobierno. Pero el derrocamiento de un gobierno por grupos urbanos no significa por lo común la destrucción del sistema político y social. Es un cambio dentro del sistema, no la modificación de éste. Salvo en raras ocasiones, no anuncia el comienzo de la reconstrucción revolucionaria de la sociedad. En una palabra, los grupos de oposición de la ciudad pueden por sí solos desplazar gobiernos, pero no crear una revolución. Esto exige la participación activa de grupos rurales.

El papel de los grupos dominantes del campo se convierte, entonces, en el factor crítico que determina la estabilidad o fragilidad del gobierno. Si el campo lo respalda, éste cuenta con el potencial necesario para aislar y contener a la oposición urbana. Dada la proclividad de los grupos urbanos dominantes, cualquier gobierno, inclusive el que sigue al derribado por dichos grupos, tiene que encontrar bases de apoyo en el campo, si desea evitar la suerte de su predecesor. En Turquía, por ejemplo, el régimen de Menderes fue derribado en 1960 por grupos de estudiantes urbanos, militares y profesionales. El posterior gobierno militar del general Gursel y el siguiente régimen del Partido Republicano de Inönü tuvieron un importante apoyo de esos grupos, pero no pudieron lograr el de la masa del campesinado. Sólo en 1965, cuando el Partido de la Justicia conquistó una evidente victoria, gracias al respaldo en masa del campesinado, surgió un gobierno estable. Todavía tuvo que hacer

frente al desafío de una importante oposición urbana, pero un sistema que tenga alguna pretensión de democracia, con el apoyo del campo y la oposición de la ciudad, será más estable que uno cuyo principal respaldo provenga de los volátiles grupos de la ciudad. Si no puede llegar al poder un gobierno que logre el apoyo o la aquiescencia del campo, queda entonces muy poca base para la estabilidad. En Vietnam del Sur, por ejemplo, después que el régimen de Diem fue derribado por la posición urbana de los estudiantes, los monjes y los oficiales, elementos de estos grupos se opusieron a cada uno de los regímenes sucesivos. Despojados por el Vietcong de la simpatía del campo, los regímenes posteriores encontraron muy pocas bases en el tembladeral de la política urbana.

Por consiguiente, el campo desempeña un papel fundamental de "vuelco" en la política modernizadora. La naturaleza de la Rebelión Rural, la forma en que los campesinos se incorporan al sistema, modelan el rumbo posterior del desarrollo político. Si el campo apoya al sistema político y al gobierno, el sistema mismo se encuentra asegurado contra la revolución y el gobierno tiene algunas esperanzas de fortalecerse contra la rebelión. Si el campo está en la oposición, el sistema y el gobierno corren el peligro de caer. El papel de la ciudad es constante: es la fuente permanente de la oposición. El del campo es variable: es la base de la estabilidad o de la revolución. Para el sistema político, la oposición en la ciudad es inquietante pero no fatal; en el campo, en cambio, es mortífera. Quien domina a este último domina el país. En la sociedad tradicional, y durante las primeras fases de la modernización, la estabilidad se basa en el dominio de la élite terrateniente sobre el campo y la ciudad. A medida que la modernización avanza, la clase media y otros grupos de la ciudad surgen como actores políticos que enfrentan al sistema existente. Pero el que tengan éxito en el derrocamiento de éste depende de su capacidad para conquistar aliados rurales, es decir, para lograr el apoyo de los campesinos contra la oligarquía tradicional. De la capacidad del sistema político para sobrevivir y de su gobierno para mantenerse estable depende de que puedan contrarrestar ese atractivo revolucionario y llevar a los campesinos a la política del lado del sistema. A medida que se extiende la participación, los grupos dominantes deben desplazar su base de apoyo en el campo y conquistar la fidelidad de los campesinos. En un sistema con participación política, el campesinado se convierte en el grupo crítico. La competición política fundamental se convierte en la que existe entre el gobierno y la intelectualidad revolucionaria urbana, en procura del apoyo del campesinado. Si éste acepta el sistema existente y se identifica con él, le proporciona una base estable. Si se le opone de manera activa, se convierte en el portador de la revolución.

Así, pues, el campesinado puede representar un papel altamente conservador o muy revolucionario. Una y otra imagen han predominado hasta ahora. Por un lado se lo consideró una fuerza conservadora muy tradicional, resistente al cambio, leal a la Iglesia y al trono, hostil a la ciudad, comprometida con la familia y la aldea, suspicaz y a veces hostil respecto de agentes del cambio tales como los médicos, los maestros, los agrónomos, que llegan a la aldea sólo y principalmente para mejorar la suerte de los campesinos. En casi

todas las regiones en vías de modernización se conocen informes sobre el asesinato de tales agentes por campesinos suspicaces y supersticiosos.

Esta imagen de un campesinado muy conservador coexiste con una más reciente, que lo señala como una fuerza de la revolución. Cada una de las grandes revoluciones de Occidente, así como de las sociedades no occidentales, fue en gran medida una revolución campesina. Así ocurrió en Francia y Rusia, lo mismo que en China. En los tres países, de modo más o menos espontáneo, los campesinos actuaron para derribar la antigua estructura social y política agraria, tomar la tierra y establecer en el campo un nuevo sistema político y social. Sin esa acción campesina, ninguna de esas revoluciones habría sido tal. Durante el verano de 1789, mientras la Asamblea Nacional de Francia debatía en Versalles, los campesinos produjeron la revolución rural.

> La insurrección agraria asoló el país. Los campesinos se negaban a pagar impuestos, diezmos y gabelas. Invadían los castillos y quemaban los documentos legales en los cuales estaban asentadas sus obligaciones. Deseaban nada menos que una revolución social, puesto que con sus acciones pretendían destruir el sistema señorial o "feudal", y las formas de propiedad e ingreso que dicho sistema representaba... Al destruir el sistema señorial, los campesinos destruían los cimientos económicos de la nobleza.[30]

Frente a esta situación del campo, que en buena medida no resultaba de su agrado, la mayoría de clase media de la Asamblea Nacional "decretó lo que no podía impedir". En las resoluciones del 4 de agosto "abolió el feudalismo" y en rigor otorgó su sanción legislativa a los cambios que los campesinos estaban llevando a cabo en el campo.

La situación en Rusia no fue distinta en esencia. Como el Gobierno Provisional demoraba la reforma agraria, los campesinos desertaron del ejército y regresaron a sus hogares para apoderarse de la tierra por su propia cuenta. Durante la primavera estas acciones fueron en general pacíficas y estuvieron revestidas de una semilegalidad. Lo mismo que en Francia, se negaron sencillamente a pagar arriendos e impuestos, y se dedicaron a utilizar en forma ilegal las fincas para hacer pastar sus animales y para otros fines. Pero en el verano y otoño se extendieron el desorden y la violencia. En las dos zonas agrícolas más importantes, en mayo, el 60 por ciento de las acciones campesinas representaban incautaciones pseudolegales de propiedades, en tanto que las ocupaciones francas representaban el 30, y el 10 por ciento restante los casos de destrucción. En octubre sólo el 14 por ciento de los casos eran pseudolegales; las ocupaciones francas seguían representando un 30 por ciento, pero el 56 por ciento eran acciones de destrucción y devastación. En ese mismo mes la revolución agraria se había convertido en una campaña primitiva y feroz para eliminar todos los rastros del antiguo orden. "Bibliotecas, obras de arte, ganado de raza, invernáculos y estaciones experimentales fueron destruidos en muchos casos, los animales descuartizados, las casas incendiadas y los amos o sus agentes a veces asesinados. Ahora era ya mucho más que una simple ocupación de fincas y propiedades."[31] Durante ese período, a pesar de la oposición del Gobierno Provisional, comisiones campesinas y soviets locales tomaron posesión de las tierras. Al no identificarse

con ese movimiento, el Gobierno Provisional aseguró su propia caída. Lenin entendió en el acto este hecho. Incapaz de pedir apoyo al campo, el gobierno se encontraría impotente para defenderse en las ciudades. Como Lenin lo dijo con exactitud en ese momento, el levantamiento agrario es "el hecho más grande de la Rusia contemporánea", y representaba para la insurrección un impulso más fuerte que un millar de evasivas pesimistas de un político confundido y asustado". Cosa más importante aún, el levantamiento agrario posibilitó el éxito de la insurrección bolchevique. "Sin el campesino —hizo observar Owen—, es indudable que su esfuerzo por emular la Comuna de París de 1871 habría corrido la misma suerte que los socialistas de Montmartre, y pasado a la historia como un acontecimiento similar."[32]

En esencia, las fases iniciales de la Revolución comunista china no fueron diferentes. Como otros revolucionarios antes que ellos, los comunistas chinos se concentraron en las ciudades, no en el campo. La capacidad potencial del campesino como revolucionario pasó casi inadvertida hasta la expedición al norte de las fuerzas nacionalistas-comunistas conjuntas en 1926-27. Un participante en ese movimiento era Mao Tse-tung, quien, como comisario rural, estaba encargado de contener las rebeliones campesinas en Hunán y Hopeh. Pero Mao vio que la revolución campesina era la verdadera. Los campesinos de las dos provincias ocupaban propiedades y desalojaban a los terratenientes, tal como lo habían hecho los franceses y los rusos en 1789 y 1917. "Por su fuerza e ímpetu, el ataque es como una tempestad o un huracán; los que se someten a él sobreviven, y perecen quienes se resisten —informó Mao—. Lo que el señor Sun Yat-sen quiso hacer pero no pudo, en los cuarenta años que dedicó a la revolución nacional, los campesinos lo lograron en pocos meses." Ese alzamiento campesino espontáneo en una región en las desigualdades en materia de propiedad de la tierra eran grandes, y abominable la situación de los campesinos, produjo una nueva apreciación del papel fundamental del campesinado como fuerza revolucionaria. Es claro que desde la victoria de los comunistas chinos el potencial revolucionario de ese sector se ha hecho evidente para casi todos. Pero la verdad básica acerca de la revolución fue muy bien formulada por Mao en 1927.

> *Para otorgar los méritos a quien corresponde, si asignamos diez puntos a los éxitos de la revolución democrática, entonces los de los habitantes urbanos y los militares sólo merecen tres, en tanto que los siete puntos restantes deben concederse a los campesinos en su revolución rural...* Sin los campesinos pobres no puede haber revolución. Rechazarlos es rechazar la revolución. Atacarlos es atacar a la revolución. Desde el principio hasta el final, la orientación general que dieron a la revolución nunca fue errónea.[33]

Los revolucionarios han aprendido muy bien esta lección. Los campesinos, como hizo observar Furtado en Brasil, son "mucho más susceptibles a influencias de tipo marxista-leninista que las clases urbanas, aunque éstas, según el marxismo ortodoxo, tienen que ser la punta de lanza del movimiento revolucionario".[34] Así ocurre en casi todos los países en modernización.

Si no hay revolución sin el campesinado, surge entonces el interrogante principal: ¿qué convierte a los campesinos en revolucionarios? Si la situación que engendra la rebelión campesina puede ser mejorada por medio de reformas en lugar de exacerbarla, hay una posibilidad de un cambio más o menos pacífico, en lugar de una conmoción violenta. Es evidente que por lo general, en las sociedades tradicionales, los campesinos son una fuerza conservadora estática, adherida al statu quo. Es corriente que la modernización produzca dos impactos de importancia sobre el campesino. El inicial consiste en empeorar las condiciones objetivas de su trabajo y bienestar. Es frecuente que en la sociedad tradicional la tierra sea de propiedad y explotación comunales de la aldea o la familia ampliada. La modernización —y en especial el impacto de los conceptos occidentales de propiedad de la tierra— socava este sistema. Como en Italia meridional y en el Medio Oriente, la familia nuclear reemplaza a la amplia: los terrenos que colectivamente eran unidades económicamente viables dejan lugar a lotes individuales pequeños y a menudo dispersos, apenas suficientes para mantener a una familia y que aumentan en gran medida el peligro de que ésta sufra una catástrofe económica total. Allí donde muchos individuos y grupos ejercían derechos y privilegios con respecto a la misma porción de tierra, los gobernantes occidentales quiebran ese esquema e insisten en la propiedad individual de la tierra. En la práctica ello significa que quienes poseen más fortuna y posición social adquieren los derechos exclusivos a la tierra, en tanto que los de bienes y posición social inferiores pierden sus privilegios tradicionales en relación con ella. En el Medio Oriente, por ejemplo, la ley del Estado-nación minó los antiguos sistemas comunales de propiedad agraria, hizo de los jeques los únicos dueños de la tierra y de ese modo creó desigualdades que antes no existían. Es característico que las nuevas leyes

> prohibieran en forma expresa el registro de tipo alguno de derechos conjuntos, o de derechos especiales de un propietario sobre otro. Ello eliminaba la protección legal, contra los jeques, de los derechos de los arrendatarios, o de los derechos de los miembros de las tribus a tierras de propiedad comunal. En la práctica, en casi todas las regiones, la tierra pasó a manos de los miembros de la clase educada: los dueños ya existentes, los recaudadores de impuestos, los funcionarios, jefes políticos de tribus o secciones de éstas.[35]

De modo parecido, en muchas regiones de la India los británicos otorgaron la propiedad individual efectiva a los zamindar, que antes tenían la simple función de recaudadores de impuestos. En América latina predominó la propiedad comunal de la tierra en las civilizaciones inca, maya y azteca. Pero el impacto de la civilización occidental reemplazó estos sistemas de propiedad de la tierra por la hacienda, y el agricultor indio se vio obligado a trabajar de peón o a arrancar de un minifundio el mínimo indispensable para su subsistencia. Muchas veces se consideró que el paso de la propiedad comunal a la individual era una etapa esencial para el progreso. Así, en México, la ley Lerdo (1856), del régimen de Juárez, exigía que instituciones (tales como la Iglesia) y grupos comunales (como las aldeas indias) vendieran sus tierras. La ley tenía el objetivo de crear un sistema de propietarios campesinos individuales. Su efecto, en cambio, fue el de apresurar la

reducción del campesino a la situación de peón. Sólo los ya adinerados podían comprar las tierras liberadas de propiedades y restricciones colectivas, y el medio siglo siguiente fue testigo de la creciente concentración de la propiedad agraria en pocas manos.

El efecto empobrecedor que produce la modernización sobre el campesino no tendría importancia política si no fuese por el efecto complementario que ejerce a la larga, de elevar sus aspiraciones. El lapso que transcurre entre uno y otro puede ser prolongado, y en algunos casos llegar, por cierto, a varios siglos. Pero a su debido tiempo la ilustración de las ciudades llega al campo. Caen las barreras que se interponen a la comunicación y el transporte; caminos, vendedores y maestros llegan a las aldeas. Hace su aparición la radio. El campesino se da cuenta, no sólo de que sufre, sino que su sufrimiento tiene remedio. Nada es más revolucionario que ese despertar. La insatisfacción del campesino nace de la conciencia de que sus penurias y tormentos materiales son mucho peores que los de otros grupos de la sociedad, y que no son inevitables. Su destino puede mejorar. Sus metas, que en general son las que subrayan los movimientos revolucionarios, consisten en elevar sus condiciones materiales inmediatas de vida y de trabajo.

La preocupación de los campesinos por su situación económica y social inmediata no los diferencia mucho de los obreros industriales de las ciudades, salvo en la medida en que los primeros están casi siempre peor que los segundos. Las principales diferencias entre unos y otros residen en sus relaciones con el desarrollo económico y con los caminos para la acción que se abren ante ellos. Lo mismo que el empresario, el obrero es un recién llegado a la sociedad en modernización. Participa en la producción de nuevas riquezas económicas. Sus luchas contra su empleador giran en torno de: *a*) su capacidad para organizarse colectivamente de modo de poder presentar reivindicaciones eficaces de su parte del nuevo producto, y *b*) la distribución real de ese producto entre el obrero, el dueño y el consumidor. Si los dueños aceptan el derecho del primero a organizarse y de esa forma eliminan en esencia el primer punto de la disputa, el segundo grupo de problemas puede solucionarse, por lo común, mediante la discusión colectiva, complementada por huelgas, *lockouts* y los otros instrumentos del conflicto industrial entre la administración y los trabajadores. Por consiguiente, éstos tienen pocos o ningún incentivos para ser revolucionarios; sólo les interesa afirmar su derecho a una parte adecuada del producto económico, y si se aceptan los sindicatos y las discusiones colectivas como elementos legítimos, hay procedimientos y métodos reconocidos para resolver esos problemas.

Pero el campesino se encuentra en una situación muy distinta. El interés común del capitalista y el obrero respecto de un mayor producto económico no existe entre el terrateniente y el campesino. La relación entre la estructura social y el desarrollo económico en el campo es la inversa de la que existe en la ciudad. En una sociedad industrial, una distribución más equitativa de los *ingresos* es el resultado del crecimiento económico; en la sociedad agraria, la distribución equitativa de la *propiedad* es el requisito previo para el desarrollo económico. Por esa razón, precisamente a los países en modernización les resulta mucho más difícil aumentar la producción agrícola que la

industrial, y por eso mismo las tensiones en el campo son, en potencia, mucho más revolucionarias que en la ciudad. El trabajador industrial no puede conseguir la propiedad o el control personales de los medios de producción; ésa, en cambio, es la meta del campesino. El factor básico de la producción es la tierra; la existencia de ésta es limitada, cuando no fija; el terrateniente pierde lo que adquiere el campesino. Por consiguiente éste, a diferencia del obrero industrial, no tiene más alternativa que atacar el sistema existente de propiedad y dominio. La reforma agraria, pues, no significa un simple aumento en el bienestar económico del campesino; implica además una redistribución fundamental del poder y el status, un reordenamiento de las relaciones sociales básicas que antes existían entre el terrateniente y el campesino. El trabajador industrial participa en la creación de un nuevo grupo de relaciones económicas y sociales que la sociedad no conocía hasta entonces. Pero el campesino y el terrateniente coexisten en la sociedad tradicional, y la destrucción o transformación de su relación social, económica y política (que puede datar de siglos) constituye la esencia del cambio en el orden agrario.

El costo del mejoramiento económico para el campesino es, entonces, mucho mayor que el de su contrapartida de la ciudad. No puede resultar sorprendente, pues, que los individuos más activos e inteligentes del campo se trasladen a la ciudad. Son empujados por las ventajas relativas de las oportunidades que en ella existen, de movilidad económica y social, en comparación con las rigideces de la estructura social del campo. La rápida urbanización resultante conduce a la dislocación social y a la inestabilidad política en las ciudades. Pero se trata de males sociales y políticos menores, si se los coteja con lo que ocurriría en el campo si faltara esa urbanización. En cierta medida, la migración urbana es un sustituto de la revolución rural. De ahí que, a la inversa de la creencia común, la susceptibilidad de un país a la revolución varíe en proporción inversa a su ritmo de urbanización.

Además no existen medios reconocidos y aceptados con los cuales el campesino pueda imponer sus reivindicaciones. El derecho de los obreros a organizarse es aceptado en casi todos los países, el de los campesinos a hacer lo propio es mucho más dudoso. En ese sentido, su situación en los países en modernización de Asia y América latina, en la segunda mitad del siglo XX, no difiere mucho de la del obrero industrial de Europa y Norteamérica en la primera mitad del siglo anterior. Los poderes constituidos entienden que cualquier forma de acción colectiva es intrínsecamente revolucionaria. Para tomar un solo ejemplo: en Guatemala los sindicatos obreros de los trabajadores urbanos fueron organizados en la década de 1920. Pero los de los obreros agrícolas estaban prohibidos. Sólo en 1949 se anuló esta prohibición. En los cinco años que siguieron nació la Confederación de Campesinos de Guatemala, con 200.000 miembros. En 1954, después de la caída del régimen izquierdista de Arbenz, uno de los primeros actos del nuevo gobierno del coronel Castillo Armas consistió en ilegalizar los sindicatos agrícolas. Por lo tanto, los sindicatos y movimientos campesinos siguen aún envueltos por la estructura del siglo XIX. Por cierto que el resultado de ello es el de estimular sus propensiones revolucionarias. Como hizo

observar con agudeza Celso Furtado, en un comentario sobre el movimiento campesino en Brasil:

> La nuestra es una sociedad abierta para el trabajador industrial, pero no para el campesino. En efecto, nuestro sistema político permite que se organicen grupos obreros para presentar sus exigencias en el marco de las reglas del juego democrático. La situación de los campesinos es muy distinta. Como no gozan de derechos, no pueden tener reivindicaciones *legales* ni poder de discusión. Si se organizan, se da por supuesto que lo hacen con finalidades subversivas. Llegamos, pues, a la conclusión obligatoria de que la sociedad brasileña es muy rígida en su importante sector rural.[36]

La alianza revolucionaria y el nacionalismo

La intelectualidad urbana de la clase media es el grupo revolucionario más constante en las sociedades en modernización. Pero para producir una revolución necesita aliados. Un aliado potencial es el lumpenproletariado de las ciudades, que durante muchos años no es un grupo muy revolucionario. Pero sus inclinaciones hacia la revolución tienen tendencia a aumentar, y por consiguiente, en algún momento, en la mayoría de los países en modernización, la alianza de la *cidade universitaria* y la *favela*, de los estudiantes y los habitantes de barrios miserables, puede representar un importante desafío para la estabilidad política. Sin embargo, las condiciones para el éxito de esta combinación revolucionaria son, en cierta medida, las de su fracaso. Si la sociedad sigue siendo principalmente agrícola, puede que los intelectuales y los pobres de la ciudad derriben al gobierno, pero no les es posible destruir la estructura social básica de la sociedad, dado que su acción se limita a la zona urbana. Tendrían que sumar a su alianza a los campesinos para introducir un cambio fundamental en dicha estructura. Por otra parte, si la urbanización ha llegado a un punto en que buena parte de la población se encuentra concentrada en una o varias ciudades grandes, la acción revolucionaria urbana puede provocar una transformación fundamental de la sociedad.

Pero el mismo proceso de urbanización que hace posible eso, también puede crear fuerzas equilibradoras que apuntalen la estabilidad política. La urbanización sostenida no sólo acrecienta el número de habitantes de barrios miserables, sino que además amplía y diversifica a la clase media, hace nacer nuevas capas de ésta, más conservadoras, que en cierta medida contienen y diluyen el fervor revolucionario de la intelectualidad. Como ya señalamos, los primeros grupos de la clase media que aparecen en escena son los más radicales. Los elementos posteriores son casi siempre más burocráticos, más técnicos, más orientados hacia los negocios y por lo tanto más conservadores. En tanto que el lumpenproletariado pasa por un proceso de radicalización, con su segunda generación, más revolucionario que la primera, la clase media atraviesa por una fase en que se hace más conservadora, y cada agregado a dicha clase desplaza el equilibrio de la revolución a la estabilidad. Es concebible que en determinado punto el equilibrio de fuerzas sea el adecuado para producir una gran conmoción sociopolítica únicamente en la ciudad, pero la

probabilidad de que tal cosa ocurra parece muy escasa.[37] Por lo tanto, la posibilidad de la revolución depende ante todo de la acción paralela o de colaboración entre la intelectualidad de clase media y el campesinado.

La rareza de las revoluciones se debe en gran parte a las dificultades que encuentra esa acción paralela. La separación entre la ciudad y el campo es la encrucijada de la política en las sociedades en modernización. Las dificultades que encuentran los gobiernos para franquear dicha distancia son casi iguales a las de los revolucionarios para llenar esa brecha. Los obstáculos para la formación de la alianza revolucionaria nacen de las diferencias de antecedentes, perspectivas y propósitos que hay entre los dos grupos. La distancia social entre la intelectualidad urbana de clase media o superior, educada, occidentalizada, cosmopolita, por una parte, y el campesinado provinciano, rural, atrasado, analfabeto, culturalmente tradicional, por la otra, es casi tan grande como se la pueda imaginar entre cualquier otro par de grupos sociales. Hay entre ellos tremendos problemas de comunicación y comprensión. Hablan distintos lenguajes, y a menudo en un sentido muy literal. Los motivos de desconfianza e incomprensión son inmensos. Es preciso superar todas las naturales sospechas que el campesino práctico, de mentalidad concreta, siente hacia el habitante urbano, y las de éste hacia el provinciano de miras estrechas.

También las metas de campesinos e intelectuales son distintas, y a menudo se encuentran en pugna. Las exigencias de los primeros tienden a ser concretas, pero asimismo redistributivas, y esto último es lo que los convierte en revolucionarios. En cambio las reivindicaciones de los intelectuales son abstractas y amplias; ambas cualidades los convierten en revolucionarios. Las preocupaciones sustantivas de los dos grupos ofrecen a menudo importantes diferencias. Es corriente que a la intelectualidad urbana le interesen los derechos y metas políticos más que los económicos. En cambio el campesinado está interesado principalmente, por lo menos al comienzo, por las condiciones materiales de la posesión de la tierra, los impuestos y los precios. Aunque la "reforma agraria" es un lema revolucionario evidente y familiar, en rigor los revolucionarios urbanos han vacilado un tanto en inscribirlo en sus banderas. Como son productos del ambiente urbano e internacional, tienden a formular sus objetivos en términos políticos e ideológicos más amplios. En Irán, Perú, Brasil, Bolivia y otros lugares los intelectuales revolucionarios se mostraron lentos en lo referente a prestar atención a las necesidades de los campesinos. En Irán los nacionalistas de la clase media urbana se dejaron aventajar por el cha, y quedaron en una situación de oposición al programa de reforma agraria del gobierno. A comienzos de la revolución de 1952 en Bolivia, el Partido Comunista se opuso a la reforma agraria.[38] En los países del Medio Oriente, la intelectualidad radical se negó a aceptar la extensión del sufragio a los pobres del campo, con el argumento, a menudo válido, de que su pasividad e indiferencia no haría más que sumar votos al terrateniente. En el peor de los casos, los intelectuales urbanos ven al campesino como a un bruto, y éste los mira como a otros tantos extranjeros.

Las diferencias de movilidad e ilustración de los dos grupos imponen a los intelectuales la importante responsabilidad de tomar la iniciativa en la creación de la alianza revolucionaria. Pero los esfuerzos conscientes de aquéllos por despertar a los campesinos han logrado en general muy poco éxito. El fracaso del prototipo de esos esfuerzos, el intento de los narod-niki, de "ir hacia el pueblo" en 1873 y 1874, es un ejemplo típico de ello. En América latina, la preocupación de los intelectuales urbanos por incitar a los campesinos a la guerra de guerrillas en las décadas de 1950 y 1960 tuvo en general un resultado negativo, con la destacada excepción de Cuba. En la mayoría de los casos, la distancia social existente entre los dos grupos y los activos esfuerzos del gobierno para embotar el filo de los llamamientos de los intelectuales, impidieron la creación de una alianza revolucionaria. En Guatemala, por ejemplo, al principio los intelectuales de izquierda ni siquiera podían hablar el idioma de los campesinos indios.

Los esfuerzos de los intelectuales por despertar a los campesinos fracasan casi invariablemente a menos de que la situación económica y social de éstos sea tal, que les proporcione motivos concretos para la rebelión. Los primeros pueden aliarse a un campesinado revolucionario, pero no les es posible crearlo. En la Revolución rusa, Lenin reconoció por completo el papel fundamental de los campesinos y adaptó el programa y las tácticas bolcheviques a la necesidad de conquistar su apoyo. Pero los bolcheviques siguieron siendo ante todo un grupo urbano e intelectual, y tuvieron más éxito en las ciudades que en el campo. Los comunistas chinos, por el contrario, fueron derrotados en las ciudades porque faltaban la base social y la organización para llegar al poder en las zonas urbanas de China central. Por consiguiente, Mao y quienes lo seguían, sobre la base de la observación del primero acerca del carácter revolucionario del campesinado, se dedicaron a reconstruir el movimiento comunista en el campo, después de su derrota en las ciudades. En ese momento, y por primera vez en la historia, los alzamientos campesinos que acompañan a todas las revoluciones quedaron organizados, disciplinados y dirigidos por un grupo de intelectuales, revolucionarios profesionales, sumamente conscientes y coherentes. La revolución china se distingue de las anteriores, no por la conducta de los campesinos, sino por la de los intelectuales. Los comunistas chinos triunfaron allí donde habían fracasado los socialrevolucionarios de izquierda, y forjaron una alianza revolucionaria que dio coherencia, orientación y liderazgo al levantamiento campesino. Durante dos décadas, después del fracaso de la revolución, la mantuvieron viva en el campo.

Un movimiento revolucionario campesino o con bases rurales puede tener dificultades similares en lo que respecta a atraer a la intelectualidad urbana. En Vietnam del Sur, por ejemplo, los elementos de la clase media urbana se opusieron al gobierno de Ngo Dinh Diem y luego provocaron una permanente inestabilidad en los años inmediatamente posteriores a su caída. Pero el Vietcong, orientado por los campesinos, no pudo capitalizar ese descontento y crear una alianza con los elementos revolucionarios de las ciudades. En verdad, a comienzos de la década de 1960, el único hecho sociopolítico vietnamita más

notable que el fracaso del gobierno en lo referente a lograr el apoyo de los campesinos fue la incapacidad del Vietcong para conseguir un respaldo de importancia entre los grupos urbanos. Ambos fracasos constituían un testimonio de la distancia que puede separar a la sociedad urbana de la rural en un país en modernización.

Las diferencias de procedencia, perspectiva y objetivos que existen entre la intelectualidad y el campesinado hacen improbable, si no imposible, la revolución cuando falta alguna otra causa común producida por otro catalítico. Y sin embargo las revoluciones ocurren. Por lo general, la causa común que engendra la alianza o el paralelismo revolucionarios es el nacionalismo, y el catalítico es casi siempre un enemigo extranjero. Es posible, como en Estados Unidos, la existencia de una guerra de independencia nacionalista que no sea al mismo tiempo una revolución social. Pero es imposible una revolución social que no sea a la vez una revolución nacionalista. Lo típico es el proceso de dirigirse a los sentimientos nacionalistas de las masas, que moviliza a grandes cantidades de personas para la política y proporciona la base para la colaboración entre la intelectualidad urbana y las masas campesinas.

El estímulo de la movilización nacionalista puede proporcionarlo, bien una presencia política, económica y militar extranjera en un país, antes del derrumbe del antiguo orden, o bien una intervención política y militar exterior después de ese derrumbe. En México, China, Vietnam, Cuba, Guatemala, la presencia de empresas extranjeras, bases o dominio extranjeros, ofrecieron un blanco contra el cual fue posible levantar a las masas. Todos esos países, salvo Vietnam, eran formalmente independientes cuando comenzaron sus respectivas revoluciones, pero se encontraban subordinados, en el plano económico y militar, a potencias extranjeras. En el México de Porfirio, las leyes impositivas eran discriminatorias en favor de los extranjeros; en una década, más o menos, antes de la Revolución, las inversiones inglesas se duplicaron, las francesas se cuadruplicaron y las americanas se quintuplicaron. Los americanos tenían presuntamente invertidos más capitales en México que los propios mexicanos: eran dueños del 75 por ciento de las minas y del 50 por ciento de los yacimientos petrolíferos, y de las plantaciones de azúcar, café y algodón. El sistema legal estaba destinado a favorecer a los extranjeros, y un dicho popular afirmaba que "sólo los generales, los toreros y los extranjeros" podían contar con la seguridad de sentencias favorables en los tribunales. Del mismo modo, en China, en la primera década del siglo XX, tratados injustos, concesiones económicas, o territoriales lisas y llanas, y otros tipos de entrega de la soberanía, otorgaron a Alemania, Japón, Gran Bretaña, Rusia y Francia posiciones especiales, y a sus ciudadanos privilegios de ese tipo. En la década de 1950, en Cuba, las inversiones norteamericanas totalizaban poco menos de mil millones de dólares. Los norteamericanos poseían el 50 por ciento de los sistemas telefónicos y de energía eléctrica, el 40 por ciento de la producción de azúcar sin refinar, y bancos que acumulaban el 25 por ciento de los depósitos cubanos. Más del 70 por ciento de las exportaciones del país estaban destinadas a Estados Unidos, y más del 75 por ciento de sus importaciones provenían de Norteamérica. Estados Unidos tenía una importante base

naval y marítima en Guantánamo. En términos políticos, culturales, económicos y militares Cuba era un satélite de E.U.A.[39]

No cabe duda de que una presencia extranjera representa cierto papel en lo referente a estimular la revolución. Pero han ocurrido revoluciones en países (por ejemplo Francia, Rusia) en que la presencia extranjera no era importante ni evidente. Ello no obstante, no es probable que revolución alguna siga su marcha hasta el final sin el acicate de la intervención extranjera. La pauta quedó establecida en la Revolución francesa, en la cual la invasión prusiana durante el verano de 1792 coincidió con su radicalización, y en gran parte contribuyó a ella, cuando los *sans culottes* y los intelectuales *émigrés* ensancharon en París los límites de la participación popular en la revolución, completaron la destrucción del feudalismo y proclamaron la República Francesa. "La guerra revolucionó a la Revolución... la hizo más drástica en el plano interno y más poderosa en sus efectos en el exterior."[40] La intervención extranjera también desempeñó un papel de importancia en lo referente a revolucionar las revoluciones mexicana, china, rusa, yugoslava, vietnamita y cubana. Por otro lado, la falta de intervención extranjera hostil en la Revolución boliviana puede haber ayudado a debilitar los triunfos políticos de ésta. Sociedad alguna puede llevar a cabo una revolución en aislamiento. En una u otra medida, todas las revoluciones se hacen, no sólo contra la clase dominante nacional, sino también contra el sistema dominante en el extranjero.

La intervención diplomática de Estados Unidos en México ayudó a producir el ascenso de Huerta al poder, lo cual a su vez llevó al asesinato de Madero y a los levantamientos contra Huerta bajo la jefatura de Carranza, González y Pancho Villa. Esta segunda oleada de movilización, desencadenada por el triunfo contrarrevolucionario de Huerta y del embajador de E.U.A., Henry Lane Wilson, ensanchó la revolución mexicana, y la convirtió, del limitado movimiento de clase media que había sido bajo Madero, en una conmoción en masa, en la cual los campesinos y los trabajadores representaron un papel decisivo, con un nuevo grupo de dirigentes que en gran parte tenían orígenes humildes: Zapata y Obregón eran campesinos; Calles, un maestro rural; Villa, un bandolero analfabeto.

En China, el papel de la intervención extranjera, de galvanizadora de la revolución y de impulsora de ella, fue más notable aún. En 1915 las Veintiuna Exigencias de Japón sirvieron para minar al gobierno de Yuan Shih-kai y ampliar el proceso de movilización popular. En 1919, el anuncio de Versalles, del traspaso de las concesiones de Alemania en Shantung a Japón produjo el Movimiento del 4 de Mayo, con manifestaciones estudiantiles en Pekín y otras ciudades, y el surgimiento de un nuevo grupo de dirigentes que no habían salido de la clase gobernante tradicional, ni del seno de los señores de la guerra regionales, sino de los estudiantes, intelectuales, obreros y comerciantes. El hecho de que en 1925 el gobierno de Pekín no actuara en forma positiva contra la matanza policial de estudiantes en Shanghai provocó más demostraciones de masas contra los británicos y otros extranjeros, minó la autoridad del gobierno y preparó el camino para la marcha nacionalista y comunista hacia el norte. La ocupación japonesa de Manchuria en 1931 y su posterior invasión de China

fueron los estímulos para la movilización en gran escala de las masas campesinas, que se lanzaron a la guerra contra el invasor. Por último, los norteamericanos en China, después de la Segunda Guerra Mundial, y la identificación del régimen nacionalista con Estados Unidos, ayudó a apuntalar la legitimidad y el atractivo de los comunistas chinos en los últimos años de la revolución y la guerra civil. En cada uno de esos momentos —1919, 1925, 1937, 1946— la intervención extranjera sirvió para dar nuevo impulso a las fuerzas revolucionarias y para permitirles ampliar su apoyo de masas.

En una situación revolucionaria, la identificación de cualquier gobierno con un régimen extranjero crea la base para el debilitamiento de su legitimidad. Al final de la Primera Guerra Mundial el gobierno del sultán de Constantinopla resultó desacreditado por su vinculación con las fuerzas de ocupación británicas y francesas, lo cual contribuyó a consolidar el movimiento nacionalista anatolio de Kemal. El régimen wafdista de Egipto sucumbió, en la década de 1930, ante las exigencias británicas, y los motines callejeros posteriores, contra el "tratado injusto", llevaron a la acción política a nuevos grupos, que, por intermedio de la Hermandad Musulmana, y luego del movimiento nasserista, terminaron con el régimen parlamentario en Egipto. Del mismo modo, el Kuomitang, que se inició como un movimiento nacionalista, quedó teñido de antinacionalismo cuando no continuó la guerra contra los japoneses y estableció estrechas relaciones con Estados Unidos. A finales de la década de 1940, en Irán, el cha y los intelectuales radicales de la clase media del Frente Nacional lucharon entre sí por cobijarse bajo el manto nacionalista. Para competir con Mossadegh, el cha no sólo se vio obligado a oponerse a los designios de Rusia respecto de su país, sino también a reafirmar los intereses nacionales iranios, en contra de la compañía petrolera Anglo-Iranian, y a desarrollar su doctrina del "nacionalismo positivo", contra el "nacionalismo negativo" de Mossadegh. En esa lucha contó con la ayuda del hecho de que coincidía con el cambiante equilibrio de los intereses extranjeros en Irán. En ese momento el nacionalismo iranio apuntaba ante todo contra sus enemigos tradicionales: Rusia y Gran Bretaña. En cierta medida, la oposición del cha a ambos veló su colaboración con Estados Unidos. En ese caso, un gobernante tradicional compitió con la intelectualidad radical por adjudicarse el rótulo de nacionalista, y lo logró, al menos temporariamente.[41]

Es posible que la intervención extranjera sea lo bastante poderosa, como en Guatemala, para reprimir el movimiento revolucionario. Pero por lo general, cuanto más grande es el éxito de la intervención, mayor es la oposición que provoca, y más amplia la movilización de las masas. Además, las potencias interventoras casi nunca tienen una alternativa política viable que ofrecer frente al movimiento revolucionario. En casi todas las ocasiones la intervención misma se realiza en colaboración y aun bajo la dirección de emigrados y exiliados, cuyo principal objetivo es reestablecer el antiguo régimen. Pero en lo fundamental, éste ya ha sido minado por la expansión de la participación política y de la magnitud del poder en el sistema político. En todas las revoluciones, la participación llega a su punto máximo en cierto momento y luego declina un tanto, pero nunca se reubica de

manera estable en el nivel prerrevolucionario. La distribución del poder es mucho más flexible que su magnitud en el sistema. Es posible suponer que, una vez dispersado, el poder puede volver a concentrarse, pero el que se ha ensanchado en proporciones destacadas no se podrá reducir después en las mismas proporciones. Una vez que se ha sacado a las masas de la cueva, no es posible negarles permanentemente la luz. El impulso principal de este movimiento es la guerra y la intervención extranjeras. El nacionalismo es el centro de la alianza revolucionaria y el motor del movimiento revolucionario.

DESARROLLO POLÍTICO POR MEDIO DE LA REVOLUCIÓN

Comunidad y partido

Es frecuente que los estudiosos traten de diferenciar las "grandes" revoluciones —sociales y económicas— de las que "sólo" son políticas. Pero en la práctica los más importantes resultados de las grandes revoluciones se dan precisamente en la esfera política, o tienen relación directa con ella. Una revolución en gran escala implica la destrucción de las antiguas instituciones y pautas de legitimidad políticas, la movilización de nuevos grupos, la redefinición de la comunidad política, la aceptación de nuevos valores y nuevos conceptos políticos de legitimidad, la conquista del poder por una nueva élite política, más dinámica, y la creación de instituciones políticas nuevas y más fuertes. Todas las revoluciones implican una modernización, en el sentido de la expansión de la participación; algunas también traen como consecuencia el desarrollo político, en el sentido de que crean nuevas pautas de orden en ese terreno.

Los resultados económicos inmediatos de una revolución son casi por completo negativos. No son sencillamente la consecuencia de la violencia y la destrucción causadas por ella. Una y otra pueden ser responsables de una parte del derrumbe económico, pero el quebrantamiento de las estructuras sociales y económicas puede provocarlas en medida aún mayor. La revolución bolchevique produjo escaso derramamiento de sangre y un desastre económico casi total. También en Cuba la violencia fue más o menos escasa, pero sus consecuencias económicas fueron relativamente graves. Una sociedad necesita muchos años, y a veces décadas, para llegar al nivel de producción económica que había logrado antes del estallido revolucionario. Más aún, el logro de una nueva tasa de crecimiento económico depende casi siempre de la estabilización de las nuevas instituciones de orden político. Las campañas de industrialización de la Unión Soviética tuvieron que esperar una década, hasta que los bolcheviques establecieron con firmeza su pauta de gobierno. El rápido crecimiento de la economía mexicana no comenzó hasta la década de 1940, después que las estructuras políticas creadas por la revolución adquirieron una forma altamente institucionalizada.

Los conservadores siempre señalan el colapso económico producido por la revolución como un signo de fracaso total de ésta. En las décadas de 1950 y 1960, por ejemplo, las escaseces y penurias económicas producidas por las revoluciones boliviana, vietnamesa y cubana fueron presentadas regularmente como prueba de la inminente caída de los gobiernos revolucionarios de esos países. Pero los mismos fenómenos económicos aparecen en todas las revoluciones: escasez de alimentos, negligencia en el mantenimiento de instalaciones, falta de coordinación en los planes de producción, derroche e ineficiencia, forman parte de lo que Trotski llamó "los gastos extraordinarios del progreso histórico", que trae aparejados cualquier revolución.[42] Y se puede ir más lejos. El éxito económico carece de importancia para una revolución, en tanto que las privaciones económicas pueden resultar esenciales para su éxito. Las predicciones conservadoras, en el sentido de que la escasez de alimentos y los aprietos materiales llevan a la caída del régimen revolucionario, nunca se cumplen, y ello por una razón muy sencilla. Las privaciones materiales, que habrían sido insoportables bajo el antiguo régimen, son una prueba de la fortaleza del nuevo. Cuantos menos alimentos y comodidades materiales existen, más gente valoriza los éxitos políticos e ideológicos de la revolución por la cual tantos sacrificios hacen. "A medida que el régimen se arraiga con mayor firmeza —observó un periodista, refiriéndose a Castro—, los cubanos de más edad aprenden a vivir con sus penurias, y los más jóvenes a amarlas como símbolo de la revolución."[43] Los gobiernos revolucionarios pueden resultar debilitados por la opulencia, pero la pobreza jamás los derriba.

La economía no tiene mucha importancia para las revoluciones y los revolucionarios, y el desastre económico es un precio muy pequeño que pagar por la ampliación y redefinición de la comunidad nacional. La revolución destruye las viejas clases sociales, las antiguas bases, en general adjudicadas, de diferenciación social, y las viejas divisiones sociales. Produce un nuevo sentimiento de comunidad y una identidad común en los nuevos grupos que adquieren conciencia social. Si el problema de la identidad es crucial en el proceso de modernización, la revolución le da una solución concluyente, aunque costosa. Representa la creación de una comunidad nacional o política de pares. Es un paso fundamental, de una cultura política en la cual los individuos ven al gobierno como el de "ellos", a una en la que los ciudadanos lo ven como el "nosotros". No hay un aspecto de la cultura política más importante que el alcance e intensidad de la identificación del pueblo con el sistema político. El éxito más vivido de una revolución es ese rápido cambio en materia de valores y actitudes políticos. Las masas que antes se encontraban excluidas del sistema se identifican ahora con él; las élites que antes pudieran haberse identificado con él, ahora son expulsadas.

La aniquilación de las viejas élites y su emigración pueden ser estimuladas por los dirigentes revolucionarios. La meta de la revolución es una nueva comunidad homogénea, y empujar al exilio a los elementos disidentes o no asimilables es uno de los medios para producir esa comunidad. Por consiguiente, lo que los conservadores extranjeros ven a menudo como una debilidad del sistema revolucionario es en realidad una forma de

fortalecerlo. Mustafá Kemal creó un Estado más fuerte al limitar sus alcances a los turcos étnicos y excluir a los armenios, árabes, griegos y otros grupos que habían representado papeles destacados en el Imperio otomano. Los dirigentes revolucionarios comunistas, en especial, han aprendido muy bien esta lección. El éxodo de 900.000 refugiados, ante todo católicos, de Vietnam del Norte, entre 1954 y 1955, fortaleció en gran medida a la comunidad política norvietnamita, a la vez que introducía una fuerza disgregadora y divisoria en la política de Vietnam del Sur. La aceptación del gobierno de Alemania Oriental, antes de 1961, de la emigración más o menos libre de sus ciudadanos a Alemania Occidental, sentó las bases para un orden político más estable en aquel régimen. La disposición de Castro a permitir la partida de una considerable cantidad de cubanos desdichados sirvió para acentuar la estabilidad de su régimen a largo plazo. En la sociedad prerrevolucionaria, los alienados son pocos, y es a los adinerados a quienes resulta fácil eliminar diezmándolos o empujándolos a emigrar.

La insatisfacción de algunos grupos es más que compensada por el nuevo sentimiento de identidad que adquieren otros, más numerosos, y por el nuevo sentimiento de comunidad y unidad políticas que resulta de ello. Ese nuevo sentimiento se refleja en parte en el acento puesto en la igualdad y en la unidad de formas de vestimenta y trato: los *sans culottes* y el *tutoiement* se inscriben en el orden del día; todos son hermanos o camaradas. Las revoluciones producen poca libertad, pero constituyen los métodos más expeditivos de la historia para engendrar fraternidad, igualdad e identidad. Esa identidad y ese sentimiento de comunidad legitiman las escaseces económicas y las cargas materiales. "Gracias a Fidel —declaró en 1965 un obrero cubano no especializado—, ahora hay una verdadera igualdad... Aunque los alimentos escasean, no me importa, porque ahora soy parte de mi país. Ahora la lucha por la supervivencia cubana es mi lucha. Si esto es el comunismo, yo soy partidario de él."[44]

Hemos dicho que el desarrollo político implica la creación e institucionalización de intereses públicos. El proceso de una revolución así lo revela, y en forma más expresiva que ninguna otra cosa. En general la sociedad que existe antes de la revolución posee muy escaso sentimiento del bien común. Casi siempre se caracteriza por la decadencia y quiebra de las instituciones políticas, por la fragmentación del sistema, por la afirmación de exigencias locales y provinciales, la búsqueda de objetivos personales, el predominio de la lealtad a la familia y a otros agrupamientos inmediatos. La revolución destruye el antiguo orden social, con sus clases, su pluralismo y sus lealtades limitadas. Nacen nuevas fuentes de moralidad y legitimidad, más generales; son nacionales, antes que parroquiales, políticas más bien que sociales, revolucionarias y no tradicionales. Los lemas, la mística y quizá la ideología de la revolución proporcionan los nuevos criterios de lealtad política. La fidelidad a la revolución y la formulación dominante de sus metas reemplazan la lealtad a los agrupamientos sociales más limitados y tradicionales de la antigua sociedad. El interés público del viejo orden ha declinado en un sinnúmero de intereses parroquiales; el del nuevo orden es el interés de la revolución.

Ésta, pues, implica más renovación. Los modales y las pautas de conducta aceptados de la corrompida sociedad anterior son sustituidos por un régimen al comienzo muy espartano y puritano. En su fase negativa, la revolución completa la destrucción de un código moral que ya se desintegra, así como la de una serie de instituciones. En la fase positiva crea nuevas fuentes de moralidad, autoridad y disciplina, mucho más exigentes. Todos los regímenes revolucionarios establecen normas de moral pública más altas, amplias y crueles que las del régimen al cual reemplazan. La "disciplina protestante" del primer gran movimiento revolucionario de la sociedad occidental asombró a la Europa del siglo XVII.[45] Desde entonces llama la atención la forma en que la palabra "disciplina" se repite en el lenguaje de los revolucionarios y en las descripciones de las revoluciones. La disciplina nacional, la proletaria, la de partido, la revolucionaria, son recordadas a cada rato en el proceso revolucionario. Si una sociedad pretoriana carece de autoridad, honestidad, disciplina, legitimidad y un concepto del interés público, la revolucionaria tiene todas esas cosas, a menudo en medida oprimente. Así como es posible describir a los puritanos, en forma convincente, como los primeros bolcheviques, así también éstos y sus compatriotas del siglo XX pueden ser descriptos como los puritanos de hoy. Toda revolución es una revolución puritana.

Las revoluciones se producen cuando la participación política se encuentra limitada y las instituciones políticas son frágiles. "Los pueblos levantan patíbulos —dice De Jouvenel—, no como castigo moral contra el despotismo, sino como una penalidad biológica impuesta a la debilidad."[46] Pero la fase negativa de la revolución implica la destrucción del antiguo orden, así como de los residuos de las viejas instituciones políticas. Ello deja un vacío. La sociedad ya no es la base de la comunidad. En el proceso del desarrollo y modernización políticos, la diferenciación y creciente complejidad de la sociedad hacen que la comunidad dependa poco a poco de la política. En una revolución ese cambio se produce en forma drástica. Las ideologías y las instituciones políticas adquieren una importancia crucial en lo referente a crear comunidad, no como resultado del crecimiento de la sociedad, sino como consecuencia de su destrucción. Todas las revoluciones fortalecen el gobierno y el poder político. Son una forma de desarrollo político que hace más atrasada a la sociedad y más compleja la política. Constituyen un camino para restablecer de modo violento y destructivo, pero también creador, el equilibrio entre el desarrollo social y económico, por una parte, y el político por la otra.

A menudo se ha argumentado que las revoluciones ponen gobiernos fuertes en lugar de otros débiles. Aquéllos son el producto de la concentración del poder, y lo que es más importante aún, de su expansión en el sistema político. La "verdadera función histórica de las revoluciones —para decirlo con las palabras de De Jouvenel— consiste en renovar y fortalecer el poder".[47] Pero la conclusión de la tarea política de la revolución depende de la creación de nuevas estructuras para estabilizar e institucionalizar la centralización y expansión del poder. En una palabra, la revolución triunfante exige la creación de un sistema de partidos políticos.

En el plano histórico, la revolución ha llevado, o bien: a) a la restauración de las estructuras de autoridad tradicionales; o b) a la dictadura militar y el gobierno de la fuerza; o c) a la creación de nuevas estructuras de autoridad, que reflejaban los cambios fundamentales introducidos en la magnitud y distribución del poder, en el sistema político creado por la revolución. Carlos II y Luis XVIII representan la restauración de los gobernantes y las estructuras de autoridad tradicionales. Cromwell fue el dictador militar que intentó —sin éxito— encontrar una nueva base de legitimidad. Napoleón fue el dictador militar que intentó, sin lograrlo, establecer una nueva dinastía imperial que extrajese su legitimidad del éxito militar, la aprobación popular y la mística monárquica. En cierto sentido, constituyó un esfuerzo para combinar las fuentes de legitimidad tradicionales y militares. Por otro lado, Chiank Kai-shek y el Kuomintang trataron de combinar las fuentes de legitimidad militares y modernas. El gobierno nacionalista era en parte un gobierno de partido y en parte una dictadura militar. Pero no consiguió crear con el Kuomintang una institución capaz de adaptarse a las modificaciones de las pautas de participación.

En México, en cambio, la revolución produjo primero un gobierno de generales triunfantes, apenas encubierto por formas constitucionales. Pero en 1929 la combinación de las circunstancias, los intereses egoístas y la capacidad de estadista de Calles condujeron a la creación del partido revolucionario, y el sistema de gobierno casi legítimo por una oligarquía de generales se convirtió en el sistema de autoridad institucionalizada y legitimada del PRI. Este marco proporcionó luego el mecanismo institucional por medio del cual Cárdenas amplió las bases de la revolución y la identificación de las masas populares con el nuevo sistema político. La creación del partido de la revolución por Calles permitió que Cárdenas la ampliara con la utilización de aquél. Así, en tanto que los nacionalistas chinos retrocedían, desde los esfuerzos por establecer un gobierno de partido a una dictadura militar, la Revolución mexicana evolucionó en la dirección contraria, de una dictadura militar casi pura a un puro régimen de partido.

Los historiadores han llamado a muchas eras la era de la revolución. Pero el siglo XX lo es en especial, porque sólo en él los procesos revolucionarios han dado nacimiento a instituciones revolucionarias. En ese sentido, tanto la revolución inglesa como la francesa constituyeron sendos fracasos. Sus tormentos y trabajos sólo obtuvieron en compensación dictaduras militares y la restauración de la autoridad tradicional, un Protector y un emperador, ninguno de los cuales institucionalizó su régimen, y que a su debido tiempo fueron reemplazados por un Estuardo y un Borbón. La Revolución inglesa terminó en una conciliación, la francesa en una tradición política bifurcada que enfrentó a Francia consigo misma durante un siglo y medio. En Francia la revolución no produjo consenso; en Inglaterra produjo uno que no era revolucionario. En cierto sentido, ambas revoluciones nacieron demasiado temprano, antes que los hombres tuvieran conciencia de los partidos políticos como organizaciones y los aceptaran como tales. Ambas ampliaron la

participación política, pero no engendraron nuevas estructuras para institucionalizar esa participación.

Compárese estas revoluciones "incompletas" con las del siglo XX. Desde la primera organización de los partidos políticos permanentes en Estados Unidos, a finales del siglo XVIII, la expansión revolucionaria de la participación tuvo una relación indisoluble con la creación de los partidos políticos revolucionarios. A diferencia de las revoluciones inglesa y francesa, la Revolución rusa eludió la dictadura militar y la restauración monárquica. Produjo, en cambio, un sistema totalmente nuevo de supremacía del partido, el "centralismo democrático" y la legitimidad ideológica, que consolidaron e institucionalizaron en forma efectiva la concentración y expansión del poder producidas por la revolución. Todas las grandes revoluciones del siglo XX culminaron en la creación de un nuevo orden político para estructurar, estabilizar e institucionalizar la participación ampliada en política. Implicaron la creación de un sistema de partido político con profundas raíces en la población. En contraste con las anteriores, todas las grandes revoluciones del siglo XX institucionalizaron la centralización y expansión del poder en un sistema unipartidario. Por muchas diferencias que tengan en otros sentidos, tal es el legado común de las revoluciones rusa, china, mexicana, yugoslava, vietnamesa, y aun de la turca. El triunfo de la revolución es el del gobierno de partido.

México

Pero no todas las revoluciones terminan con su triunfo, y no todos los triunfos son irreversibles. La revolución es un medio de desarrollo político, una forma de crear e institucionalizar nuevas organizaciones y procedimientos políticos, de fortalecer la escena política en relación con las fuerzas sociales y económicas. El desarrollo político por medio de la revolución resulta visible con claridad allí donde los partidos comunistas llegaron al poder por medio de la insurrección y la guerra civil. También se lo puede ver en otros casos, tales como el de México, cuya revolución produjo importantes cambios en la cultura y las instituciones políticas. Pero por otra parte es posible, aún en el siglo XX, que una sociedad sufra los dolores de la dislocación revolucionaria sin conseguir la estabilidad e integración que puede traer la revolución. Una comparación de éxitos y fracasos de la revolución en términos del desarrollo político, en los casos mexicano y boliviano, puede ofrecer alguna base para evaluar el rumbo revolucionario probable en otros casos, todavía no resueltos.

Los veinte años anteriores a 1910 presenciaron en México un asombroso desarrollo económico. La producción de minerales se cuadruplicó; se construyeron veintenas de empresas textiles, de trapiches azucareros, que cuadruplicaron la producción de azúcar; se levantó una acería; la producción petrolera se convirtió en una importante industria; se tendió una amplia red ferroviaria. El comercio exterior y las rentas por impuestos se

multiplicaron por diez durante la era de Porfirio. “Todo el aparato de una economía moderna quedó instalado en el plazo de una generación: ferrocarriles, bancos, industria pesada, moneda estable, un sólido crédito nacional en el exterior.” Pero esta expansión económica fue acompañada por una creciente separación entre ricos y pobres. El control de la nueva riqueza financiera e industrial quedó concentrado en manos extranjeras y en la compacta oligarquía. Los nuevos ricos compraron las tierras privadas y comunales de los indios, de modo que en 1910 el 1 por ciento de la población era dueño del 85 por ciento de la tierra arable y el 95 por ciento de los diez millones de personas dedicadas a la agricultura no poseía tierra alguna. Los campesinos se encontraban reducidos a una verdadera servidumbre: se ha calculado que el salario real de un peón en 1910 equivalía más o menos al 25 por ciento de lo que había sido en 1800.[48]

Ese rápido crecimiento económico y esa desigualdad cada vez mayor se produjeron en un sistema político mal equipado para moderar el impacto de dichos cambios, o para ofrecer oportunidades de expresión política y de aflojamiento de las tensiones. El poder estaba concentrado en manos del implacable y anciano dictador, rodeado por una reducida oligarquía criolla, ya envejecida. En 1910 los hombres que ocupaban la cúspide del sistema político pasaban de los setenta y aun de los ochenta años de edad, y muchos de ellos seguían en sus puestos desde hacía veinte años o más. Los nuevos grupos educados, de la clase media de las ciudades, tenían cerradas las oportunidades para participar en el sistema político. El gobierno impedía en forma activa la constitución de sindicatos y prohibía las huelgas, con lo cual provocaba la violencia de los trabajadores y estimulaba el desarrollo del movimiento según lineamientos radicales, anarcosindicalistas. El sistema político era un régimen personal y oligárquico no institucionalizado, carente de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. El poder estaba concentrado, pero era escaso y se lo empleaba cada vez más para fines personales. El desarrollo económico de que fue responsable Díaz dio nacimiento a fuerzas sociales que no pudieron acomodarse dentro del sistema político que insistía en mantener. Cuando el dictador fue derribado, quedó preparado el escenario para la sangrienta lucha por el poder, que se entabló entre las élites emancipadas y la rápida movilización política de las masas obreras y campesinas.

La revolución resultante produjo un importante cambio en la cultura política mexicana, y la innovación de instituciones políticas absolutamente nuevas. En las dos décadas anteriores a 1910 México había pasado por un rápido desarrollo y modernización económicos. En las tres siguientes pasó por un desarrollo y modernización políticos similares, aunque no más rápidos. El sistema de gobierno débil, personal, no institucionalizado, que había predominado antes de la revolución, fue sustituido por uno muy complejo, autónomo, coherente y flexible, de existencia propia, claramente separada de las fuerzas sociales, y con capacidad demostrada para combinar la centralización del poder, bastante elevada, con la expansión de éste y con la participación ampliada de los grupos sociales en el sistema político. Los costos de estos éxitos fueron considerables: un millón de mexicanos fueron muertos o perecieron de hambre; casi todos los primeros

dirigentes de la revolución resultaron asesinados en algún momento del proceso de ésta; la economía del país se encontraba desquiciada por completo. Pero por lo menos esos costos no fueron inútiles. El sistema político que surgió de la revolución proporcionó a México una estabilidad política sin precedentes en América latina, y el marco político necesario para un nuevo período de rápido crecimiento económico en las décadas de 1940 y 1950.

La revolución acentuó la coherencia del sistema político mexicano al quebrar la rígida estratificación de clases y terminar con la antigua división de la sociedad mexicana, existente entre la tradición aristocrática, criolla, militar, religiosa, que se prolongaba desde los tiempos coloniales, y la rama política liberal, de clase media individualista y civil que se había desarrollado en el siglo XIX. En efecto, la revolución produjo algo así como una síntesis hegeliana. La pauta colonial conservadora era un cuerpo en su forma y feudal en su contenido; la pauta de Juárez y Madero en el siglo XIX tenía forma individualista y contenido liberal. La revolución mezcló a ambas en una cultura política de forma pluralista y contenido populista e inclusive socialista. Ello terminó con la gran falla que había dividido a la sociedad mexicana, y aun los grupos alejados por la revolución —terratenientes, Iglesia, ejército— aceptaron la coexistencia con ella en las condiciones que les imponía. La revolución proporcionó asimismo un nuevo mito y base social unificadores para la legitimidad. Dio a México una épica nacional, héroes e ideales nacionales con los cuales formular objetivos y juzgar resultados. Los ideales de la revolución, definidos en parte en la Constitución de 1917 —la primera Constitución socialista del mundo—, se convirtieron en la base del consenso mexicano, como ocurrió con los ideales de la Constitución y de la Declaración de Independencia. "Todos los grandes temas públicos —hace observar Scott— son enfocados, considerados, aceptados o rechazados en términos de lo que supuestamente representa la Revolución, y ningún proponente serio de casi ninguna cosa soñaría siquiera con olvidarse de reclamar legitimidad para su punto de vista, para lo cual lo rotularía de voz auténtica, y quizá de la única voz auténtica de la revolución."[49]

La revolución no sólo creó nuevas instituciones políticas, sino que además les permitió establecer su autonomía respecto de las fuerzas sociales y su autoridad sobre ellas. El partido constituía un marco efectivo para la articulación y suma de los intereses del grupo. Antes de la revolución la política mexicana había caído en el típico estilo latinoamericano, "mediterráneo", de política de cuerpo, en el cual fuerzas sociales con organización jerárquica —ante todo la Iglesia, los militares y los terratenientes— competían entre sí y dominaban las débiles instituciones políticas.[50] A medida que la sociedad mexicana se hacía más moderna, dichas fuerzas sociales tradicionales fueron complementadas por agrupamientos empresarios, laborales y profesionales. El problema de la revolución consistía en subordinar fuerzas sociales autónomas a una institución política efectiva. Ello se logró en la década de 1930 con la incorporación de esas fuerzas organizadas al partido revolucionario, y con la organización de éste en cuatro sectores: agrario, obrero, popular y militar. A su vez, cada uno de los sectores estaba compuesto por varios grupos e intereses salidos de las fuerzas sociales correspondientes.

Los conflictos entre los sectores debían ser resueltos, a partir de ese momento, dentro de los marcos del partido y bajo la dirección del presidente y el liderazgo central del partido. A los sectores se les asignaron oficinas en cada distrito, en términos de su fuerza relativa en éste, y cada sector estaba obligado a respaldar a los candidatos nominados por los otros. Un sistema de discusión y conciliación institucionalizadas en los marcos partidarios reemplazó a la anterior política pretoriana de conflicto y violencia abiertos. La organización del partido por sectores tendió asimismo a fortalecer el liderazgo central, al reducir la influencia de los caudillos locales y regionales. Los intereses de los sectores se encontraban subordinados a los del partido y sumados a ellos. La combinación de una institución política con autoridad y la representación permanente de las estructuras de grupo organizadas de la política mediterránea creó, en rigor, un nuevo tipo de sistema político, cuya mejor descripción, según la frase de Scott, es: un *centralismo de cuerpo.*

La subordinación de fuerzas sociales antes autónomas a la institución política gobernante tuvo su revelación más notable en la modificación del papel de los militares en la política mexicana. Antes de 1910 ésta era a la vez la política de los militares y la de la violencia. "Es probable que ningún país de América latina —declara Lieuwen— haya sufrido más prolongada y profundamente que México la maldición del militarismo rapaz. Más de mil levantamientos armados azotaron a esa desdichada república en el primer siglo de su constitución como nación."[51] La revolución puso fin a ese esquema. En la historia mexicana las elecciones presidenciales y las rebeliones militares habían ido de la mano. El último alzamiento militar exitoso contra una elección presidencial se produjo en 1920. En el de 1923 la mitad del cuerpo de oficiales se puso de parte de los rebeldes, y el movimiento fue aplastado con la ayuda de batallones armados de obreros y campesinos. La participación de estos grupos demostró que la capacidad de los militares en lo referente a monopolizar la violencia y la acción política coercitiva tocaba a su fin. La política mexicana empezaba a hacerse demasiado compleja para ser dominada por la simple fuerza militar. Menos de la cuarta parte de los oficiales apoyó el levantamiento militar de 1927, y en 1938 el último de la era postrevolucionaria encontró muy poco respaldo y fue reprimido con facilidad.

La eliminación de los militares de la política contó con la ayuda de un sistema más profesionalizado de adiestramiento en la década de 1920, y de una política bastante drástica en lo referente a designaciones y retiro de oficiales, que tenía por finalidad impedir que general alguno lograse crear un aparato político local. El factor fundamental en lo relativo a imponer a los militares su retiro de la política fue, empero, la organización, en 1929, del partido revolucionario y la insistencia de sus dos primeros jefes, Calles y Cárdenas (los dos habían sido generales), en el sentido de que la asignación de puestos y la determinación de las reglas normativas se efectuasen dentro de la estructura de partido. Cuando se reorganizó a éste en 1938, se creó un sector militar para que representase a los hombres de armas. Ello tenía por intención, no la de destacar el papel de los militares en la política mexicana, sino más bien adaptar ese papel, de las técnicas de la violencia a las de

las elecciones y negociaciones. En su defensa del sector militar, Cárdenas declaró que "No llevamos el ejército a la política. En rigor ya estaba en ella, y venía dominando la situación, de modo que hicimos bien en reducir su influencia a un voto sobre cuatro".[52] Tres años más tarde el presidente Ávila Camacho desbandaba el sector militar, disolvía el bloque militar en el Congreso y pasaba a retiro a muchos de los generales revolucionarios que quedaban. Los puestos y los roles políticos fueron ocupados y representados cada vez más por burócratas civiles y políticos, antes que por generales.

El sistema político creado por la revolución también reflejaba un alto grado de complejidad institucional. Como en otros Estados postrevolucionarios, la diferencia institucional básica era la que existía entre el partido y el gobierno. Aquél monopolizaba las funciones de "entrada" del sistema, éste representaba un papel fundamental en las de "salida". Dentro del partido, la organización por sectores constituía una pauta de división que atravesaba clases y regiones. Así, por ejemplo, el sector agrario estaba dividido en organizaciones de campesinos, de obreros rurales y de agrónomos y técnicos. El laboral estaba formado por el bloque derechista, dominante, y uno izquierdista más pequeño. El popular abarcaba una reunión heterogénea de grupos que representaban a los empleados públicos, los pequeños comerciantes, los profesionales, las mujeres y otros grupos. Esta estructura fraccionaba el conflicto y facilitaba la suma de intereses políticos. Las bases tradicionales del conflicto político en México —la familia, la camarilla y la región— resultaban complementadas por rivalidades entre sectores, y entre grupos dentro de los sectores.

Por último, el sistema político revolucionario demostró asimismo su adaptabilidad. Es posible que el éxito más evidente del sistema de partido mexicano fuese la medida en que solucionó el problema de la sucesión pacífica. El tema primitivo de la revolución era "Nada de reelección", y el partido revolucionario lo convirtió en una base para la estabilidad política. Se elegía a los presidentes por un solo período de seis años, luego de seleccionarlos mediante un complejo y un tanto misterioso proceso intrapartidario de "auscultación", es decir, de recomendación, consulta, discusión y construcción del consenso, en el cual el presidente en ejercicio representaba un papel destacado y a veces dominante. Una vez escogido mediante ese proceso informal, el candidato era nominado por la convención partidaria y elegido frente a una débil oposición de partidos formados por desprendimientos dentro del sistema. Durante los seis años que duraba en el cargo poseía un considerable poder, pero no podía abrigar esperanzas de ser reelegido. Esta práctica representó una importante contribución a la estabilidad del sistema. Si un presidente pudiera quedarse en el poder durante un plazo indefinido, otros aspirantes presidenciales tendrían todos los incentivos para expulsarlo por medios ilegales. Limitado cada uno de los presidentes a un solo período, los políticos ambiciosos saben que habrá varias oportunidades de posibles elecciones presidenciales, hasta que llegue el momento en que sean demasiado viejos para ser seleccionados, pero también para protestar con eficacia por el hecho de que se los pase por alto.

El sistema político mexicano también manifestó una importante capacidad de adaptación en términos de innovación política. En 1933 Calles anunció que la revolución no concretaba sus objetivos, que la corrupción y la ignorancia minaban sus avances. La elección de Cárdenas, al año siguiente, demostró que el sistema era capaz de producir nuevos objetivos, asimilar a nuevos grupos e iniciar toda una serie de nuevas y amplias reformas. En términos de política, el régimen de Cárdenas fue la segunda revolución mexicana. La reforma agraria adquirió un nuevo impulso, los ferrocarriles y los pozos petrolíferos fueron nacionalizados, la educación se extendió, se establecieron nuevos programas de bienestar social. El hecho de que el liderazgo para lograr esos cambios pudiera ser producido por el sistema y el que los cambios mismos se lograsen trabajando dentro de éste, constituyen importantes testimonios, tanto de la sabiduría de los dirigentes políticos como de la adaptabilidad del sistema. El propio Cárdenas tenía sólo 39 años cuando fue elegido presidente, y su elección representó el surgimiento, dentro de la estructura del partido, de una nueva generación de dirigentes políticos más jóvenes, más radicales e intelectuales. El ascenso al poder de esta generación constituyó una revolución pacífica en la historia del sistema político mexicano, comparable en muchos sentidos con el acceso al poder de los demócratas jacksonianos en el sistema norteamericano.

Al finalizar su período Cárdenas utilizó su influencia para conseguir la elección como presidente de una figura mucho más conservadora, Ávila Camacho. Éste fue seguido en 1946 por Alemán, más radical, seguido a su vez, en 1952, por Cortines, más conservador; luego se sucedieron: en 1958, López Mateos, más radical, y en 1964 Díaz Ordaz, más conservador. De ese modo se introdujo la flexibilidad en el sistema, por medio del proceso informal pero eficaz de alternar presidentes radicales e innovadores con otros más conservadores. Así, por la elección consciente de sus dirigentes, el sistema logró la alternación de reforma y consolidación que sistemas de partido más competitivos adquieren a consecuencia de las modificaciones en las preferencias de sus votantes.

El alto grado de institucionalización del sistema político mexicano le permitió encarar con eficacia los problemas de la modernización a mediados del siglo XX. A la creación del partido revolucionario en 1929 siguió, durante la década de 1930, la centralización del poder necesario para la promoción de reformas sociales y la expansión de éste que implicaba la ampliación de la identificación del pueblo con el sistema. El hombre clave en este proceso fue Cárdenas, quien institucionalizó el partido, centralizó el poder en la presidencia, inició las reformas sociales y amplió la participación política. Calles había comenzado, en la década de 1920, y sobre una base informal, la centralización del poder. En la de 1930, después de la creación del partido revolucionario, dicha centralización quedó institucionalizada en la presidencia. Después de su elección como presidente, Cárdenas lanzó un eficiente desafío contra el poder informal de Calles y estableció su propia autoridad por medio del partido. La reorganización de éste sobre una base de sectores, antes que sobre una geografía, quebró el poder de los caudillos regionales. Los fondos

fluían de las organizaciones de sector a la nacional, con lo cual éste podía controlar las actividades del partido en el plano local.

El poder se amplió y centralizó bajo Cárdenas, quien impulsó en forma activa la organización de los obreros y los agricultores, patrocinó la formación de la Confederación Nacional de Campesinos (CNC) y la Confederación de Trabajadores de México (CTM). Estas organizaciones fueron incluidas en la estructura del partido, y el número de afiliados a éste aumentó en gran medida; su elemento dominante eran ahora los obreros y los campesinos, y no los empleados del gobierno. En 1936 el partido contaba con más de 1.000.000 de afiliados. Después fueron incluidas en sus marcos las organizaciones profesionales, los grupos de la juventud, las sociedades cooperativas y otras organizaciones sociales. En rigor, este proceso movilizó a nuevos grupos en el partido, y por consiguiente en la política, a la vez que fortalecía la organización de aquéllos. La movilización y la organización tuvieron un desarrollo simultáneo. Cosa de pareja importancia, Cárdenas creó los símbolos para la identificación popular con el sistema. En su campaña presidencial de 1934 inició la práctica, repetida por candidatos posteriores, de una prolongada gira para la campaña presidencial, de 26.000 kilómetros de extensión, para reunir el apoyo del pueblo y despertar su interés. Una vez en el gobierno hizo todos los esfuerzos para expresar su apego al pueblo y su accesibilidad (inclusive hasta el punto de ordenar al Servicio Telegráfico Nacional que todos los días, durante una hora, aceptara en forma gratuita todos los mensajes dirigidos al presidente).[53] Como después lo hicieron Castro o Magsaysay, dedicó buena parte de su tiempo a viajar por el país, a visitar aldeas, escuchar quejas e imbuir a la gente del sentimiento de que el gobierno era *su* gobierno.

La importancia de este proceso de ampliación de la participación política en el sistema y de identificación popular con éste puede verse con tintes notables en el análisis comparativo de Almond y Verba sobre los valores y actitudes políticos en Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Italia y México.[54] En casi todos los indicadores de desarrollo social y económico, México e Italia se encuentran por detrás de los otros tres países, y México mucho más atrás que Italia. Pero en términos de cultura política aparecen notables diferencias entre los dos países, y aun entre México y los demás, mucho más modernizados. Los mexicanos mostraban menos orgullo por su política y su gobierno que los norteamericanos y británicos, pero mucho más que los alemanes e italianos. Exhibían muy poco reconocimiento respecto del papel que representaba el gobierno en su vida, pero una gran mayoría mostraba interés por la política. Y aun los mexicanos que percibían muy escasa influencia gubernamental en su vida, la manifestaban sin embargo en la práctica.

Es probable que lo más importante sea que los mexicanos, como los norteamericanos, tenían una mayor competencia como ciudadanos que como súbditos. Ésta, como sugieren Almond y Verba, es una diferencia fundamental entre las sociedades revolucionarias y las no revolucionarias. Expresada de otra manera, puede proporcionar a la ciencia social datos para apoyar la intuición de Tocqueville, de que Estados Unidos se había beneficiado con los resultados de una revolución democrática sin haber pasado por ella. El 33 por ciento de los

mexicanos —en comparación con el 27 por ciento de los italianos— mostraban competencia como ciudadanos, y el 45 por ciento de ellos, en comparación con el 63 por ciento de los italianos, eran clasificados como alienados, en términos de los aspectos de entrada del sistema político. En general, como señalan Almond y Verba, las personas desarrollan su competencia como ciudadanos antes de hacerlo como súbditos. Pero en México la revolución invirtió el proceso. Así, pues, los mexicanos dicen que reciben pocos beneficios de su sistema político, pero abrigan la esperanza de recibirlos en mayor proporción. La suya es una política de aspiración. La cultura política mexicana se distingue por "la promesa de la Revolución", y la legitimidad del sistema político se basa en las esperanzas y aspiraciones que produjo ese acontecimiento.[55]

El desarrollo político nunca es completo, y sistema político alguno soluciona jamás los problemas que tiene ante sí. Pero juzgada en comparación con otras revoluciones, la mexicana logró un gran éxito en materia de desarrollo político, es decir, en la creación de organizaciones y procedimientos complejos, autónomos, coherentes y adaptables, y obtuvo un triunfo razonable en la modernización política, o sea, en la centralización del poder necesaria para la reforma social, y en la expansión de éste, imprescindible para la asimilación de los grupos. Treinta y cinco años después de la creación del partido revolucionario, muchos ponían en tela de juicio la posibilidad de que el sistema político siguiese siendo capaz de satisfacer las necesidades del escenario social y económico rápidamente cambiante de México. En apariencia hacían falta importantes cambios en el sistema político para permitirle resolver esos problemas. También en apariencia, era posible que el sistema fuese incapaz de adaptarse a los nuevos niveles de desarrollo económico y complejidad social. Pero sea cual fuese su destino posterior, el sistema producido por la revolución dio a México estabilidad política, identificación popular con el gobierno, reforma social y desarrollo económico sin paralelo en la historia anterior del país, y únicos en América latina.

Bolivia

La Revolución boliviana no produjo triunfos comparables. A diferencia de México, Bolivia muestra que si bien una revolución puede constituir, en ciertas circunstancias, el camino que lleve a la estabilidad política, no conduce por fuerza a ella. En la superficie hay muchas semejanzas entre la revolución boliviana y la mexicana. La Bolivia prerrevolucionaria estaba gobernada por una reducida élite blanca, que dominaba a la masa de campesinos indios analfabetos, que no hablaban el castellano. Tres compañías explotadoras de minas de estaño y 200 familias —se dice— eran dueñas del país. En 1950 el 10 por ciento de los terratenientes poseían el 97 por ciento de la tierra.[56] Se trataba de una casi perfecta sociedad oligárquica de dos clases. Pero en la década de 1930 Bolivia chocó con Paraguay en la guerra del Chaco, que impuso la movilización de un importante ejército campesino. La

derrota de la primera, a su vez, llevó a un golpe militar de un grupo de coroneles decididos a crear un gobierno más eficiente y progresista. En 1939 esa junta militar fue reemplazada por un régimen más conservador. En los años que siguieron se organizaron varios partidos, entre ellos el Movimiento Nacionalista Revolucionario puso en el poder a un grupo de oficiales del ejército en coalición con el MNR. Este régimen se embarcó en un programa considerado por algunos como semifascista. En 1946 lo derribó un levantamiento urbano, volvió a instalarse en el poder un gobierno conservador y los dirigentes del MNR tomaron el camino del exilio. En 1951 se realizaron elecciones, presuntamente ganadas desde el exilio por Paz Estenssoro, un dirigente del MNR. Pero el ejército anuló las elecciones, luego de lo cual se abrió un período de desorden.

Por último, en abril de 1952, el MNR lanzó su campaña para derribar al gobierno, y lo logró a costa de un relativamente escaso derramamiento de sangre. Paz Estenssoro vuelve del exilio para convertirse en presidente del nuevo régimen revolucionario. El gobierno del MNR nacionalizó las minas de estaño y estableció el sufragio universal. Aunque sus dirigentes habían sido moderados en lo referente a los problemas agrarios, en 1952 los campesinos formaron sus propias organizaciones y comenzaron a apoderarse de las tierras. Frente a este levantamiento desde abajo, los dirigentes del MNR, como la Asamblea Nacional en 1789 y los bolcheviques en 1917, siguieron el único rumbo revolucionario posible y legalizaron las acciones campesinas. El régimen también abolió el antiguo ejército y organizó a los campesinos y mineros en milicias. Durante los doce años siguientes Bolivia tuvo en la práctica un sistema de un solo partido, en el cual el MNR monopolizaba el poder, frente a varios grupos disidentes y desprendimientos de izquierda y derecha. En 1956 otro fundador del partido, Hernán Siles, fue elegido presidente y siguió una política más moderada y cautelosa que su predecesor. En 1960 Paz volvió a ser electo presidente, y después de enmendar la Constitución para permitirlo, fue reelegido en 1964. A lo largo de la década de 1950 hubo varios intentos de golpes y rebeliones, en su mayoría de derecha, y todos ellos fueron aplastados. Pero en 1961 el gobierno se complicó en una serie de choques armados con los mineros del estaño, a consecuencia de sus esfuerzos por modernizar las minas. Los choques crecieron en intensidad hasta octubre de 1964, fecha en que el país quedó envuelto en una virtual guerra civil, cuando los campesinos y el ejército lucharon contra los estudiantes y mineros. En la primera semana de noviembre, los más altos jefes del ejército y la fuerza aérea depusieron al presidente Paz, lo enviaron al exilio y establecieron un régimen militar. Un año más tarde éste también quedó envuelto en una serie de sangrientas batallas contra los mineros. En 1966 el jefe de los militares, general René Barrientos, fue elegido presidente sin oposición seria.

Esta secuencia de acontecimientos plantea fascinadores e importantes interrogantes. Como la revolución mexicana, la boliviana produjo resultados inmediatos en términos de igualdad social, movilización política y caos económico. ¿Por qué, a diferencia de aquélla, no engendró también resultados a largo plazo en lo referente a estabilidad política? ¿Qué salió mal en la revolución boliviana? ¿Por qué el MNR, a diferencia del PRI, no pudo

institucionalizarse con eficacia? ¿Por qué el militarismo y el golpe militar reaparecen en el escenario boliviano?

Por lo que parece, hay cuatro factores que comparten la responsabilidad en ese sentido. Primero, la Revolución boliviana tenía muchas características de una gran revolución: desplazamiento y emigración de una élite social-económica tradicional; una alianza revolucionaria entre intelectuales de clase media y campesinos; nacionalización de la propiedad y expropiación virtual de la tierra; ampliación en masa de la participación política; establecimiento de un régimen de partido único. Pero le faltaba un rasgo de la revolución completa. La propia toma del poder implicó muy poca violencia, en términos relativos. El viejo régimen se derrumbó en abril de 1952, el ejército se dividió y los guerrilleros armados del MNR en colaboración con los obreros y la parte insurreccional del ejército, afirmaron su dominio con facilidad. En México, entre 1910 y 1920 algo así como un millón de personas perdieron la vida a consecuencia de la violencia o el hambre; esa cifra equivalía casi al 10 por ciento de la población. En la Revolución boliviana de 1952 murieron unas 3.000 personas, menos de un décimo del 1 por ciento de la población, y una vez en el poder el régimen del MNR estableció una proporción razonable de orden y seguridad. Hasta uno o dos años después hubo algunos actos dispersos de violencia en el campo, pero la revolución, en general, fue pacífica, siendo las revoluciones lo que son. "La revolución —ha dicho Richard Patch— no siguió las reglas. No hubo lucha de clases. Se perdieron pocas vidas. Fuera de La Paz se desarrollaron pocos combates. No subieron al poder los extremistas, no hubo régimen de terror, ni Termidor."[57] En los meses que siguieron al ascenso del MNR al poder se produjo una considerable movilización campesina y obrera, pero no fue competitiva. La violenta lucha por la sucesión, que por lo general se produce entre los elementos revolucionarios después de la caída del antiguo régimen, faltó en el caso boliviano. En ese sentido, la conquista del poder por el MNR se pareció más a la de Nasser en Egipto que a la sangrienta lucha que tuvieron que entablar los norteños en México, los bolcheviques en Rusia, o los comunistas en China.

El carácter relativamente pacífico de la conquista en Bolivia afectó en forma adversa a la estabilidad política posterior, por lo menos de dos maneras. Primero, una violencia sostenida produce el agotamiento físico, humano y moral, que a la larga lleva a la sociedad a aceptar cualquier tipo de orden, siempre que sea orden. Una de las razones de que las revoluciones de suma violencia sean seguidas por la paz y la estabilidad es que la gente se fatiga de esa violencia y acepta cualquier gobierno que parezca capaz de impedir su renovación. Los mexicanos en 1920, los rusos en 1922, los chinos en 1949, como los españoles en 1939, tuvieron guerra civil en abundancia. En cambio los bolivianos no se sintieron agotados con su revolución, y la proclividad de Bolivia a la violencia quedó insatisfecha. En segundo lugar, una función de la competición violenta por el poder entre los grupos revolucionarios es la de eliminar a los pretendientes rivales a la jefatura de la revolución. En la primera década de la mexicana, el asesinato de Madero, Villa, Zapata y Carranza permitió que la sociedad de Obregón y Calles estableciera el orden en la década

de 1920. El posterior asesinato de Obregón dejó a Calles como único dueño del escenario postrevolucionario. Esa lucha, como comentó De Jouvenel, "reemplaza a un grupo de gobernantes fatigados y escépticos por los atletas políticos que acaban de surgir, ensangrentados pero victoriosos, de las pruebas eliminatorias de la revolución".[58] En Bolivia esta violenta lucha y eliminación de los competidores revolucionarios por el poder no se produjo en las primeras fases de la revolución.

Este hecho no habría quebrantado la estabilidad política posterior si los dirigentes políticos hubiesen podido solucionar las diferencias existentes entre ellos por medio de transacciones. Pero Paz Estenssoro, la figura dominante de la revolución, se mostró poco dispuesto a compartir el poder con sus colegas. Su insistencia en presentarse para un segundo período presidencial en 1960 alejó de él a un cofundador del MNR, Walter Guevara Arze, quien dio por sentado que el turno para ocupar la presidencia le correspondía entonces a él y que se presentó con una plataforma aparte. Para fortalecerse, Paz estableció una alianza con el ala izquierda del MNR, cuyo dirigente, Juan Lechín, fue nominado y elegido vicepresidente en la fórmula de Paz. En 1964 Lechín entendió que le había llegado el turno de ocupar el sillón presidencial, pero Paz enmendó la Constitución de modo de permitir su propia reelección, y con ello enemistó a Lechín y al ala izquierda del MNR. Y así, debido a sus esfuerzos por monopolizar el cargo presidencial, se malquistó con casi todos los principales dirigentes del partido. A consecuencia de ello su posición quedó gravemente debilitada, y cuando el ejército se volvió contra él, en noviembre de 1964, encontró muy poco apoyo entre sus ex compañeros de partido.

El contraste entre este desarrollo de los acontecimientos y el de México demuestra la importancia de la capacidad del estadista en lo referente a sentar las bases para la estabilidad política y la institucionalización del poder. La regla cardinal de la revolución mexicana fue "nada de reelección", y a pesar de las tentaciones que ofrecía la permanencia en el cargo, los dirigentes de la revolución se atuvieron a ese principio. Cuando Carranza trató de eludirlo mediante la elevación de un secuaz a la presidencia, fue depuesto. En la década de 1920 Obregón y Calles se alternaron en la primera magistratura, y cuando el primero fue asesinado en 1928 el segundo se atuvo al principio de no reelección y se negó a sucederse a sí mismo. Por el contrario, declaró que era preciso institucionalizar la revolución, y tomó la iniciativa de crear el Partido Revolucionario Mexicano. Del mismo modo, cinco años más tarde, Calles mostró la prudencia necesaria como para reconocer que la revolución se estaba estancando, que era necesario un nuevo liderazgo más joven, y aceptó la nominación de Cárdenas como presidente. En cambio Paz Estenssoro minó la estabilidad política de su país al tratar de perpetuar su posesión del cargo político. La estabilidad es en parte el producto de condiciones históricas y fuerzas sociales, pero también, en parte, el resultado de elecciones y decisiones adoptadas por dirigentes políticos. Una segunda razón de las diferencias de estabilidad política producidas por las revoluciones mexicana y boliviana consiste en las diferencias que existían entre Calles y Paz Estenssoro como estadistas.

Una tercera diferencia fundamental entre las dos revoluciones se refiere a la relación entre las fuerzas sociales y las instituciones políticas. Uno de los resultados de la revolución mexicana consistió en subordinar fuerzas sociales autónomas a la autoridad de un partido político integrador. Instituciones sociales tradicionales, tales como el ejército y la Iglesia, que al comienzo se mostraron hostiles a la revolución, fueron excluidas de la política y luego reincorporadas poco a poco al sistema, en papeles auxiliares o subordinados. Los nuevos agrupamientos sociales, como los de los obreros y campesinos, que se incorporaron a la política como resultado de la revolución, también fueron organizados en gran parte por ésta. En 1918 el presidente Carranza y el gobierno patrocinaron la organización de una confederación sindical. En la década de 1920 el movimiento obrero, bajo la dirección de Luis Morones, estableció una estrecha vinculación con el presidente Calles. En la década siguiente el presidente Cárdenas ayudó a organizar nuevas asociaciones campesinas y obreras, que a su vez fueron incorporadas en forma directa a la estructura del partido revolucionario, cuando Cárdenas lo reorganizó en 1938, según lineamientos sectoriales. Las características distintivas del movimiento obrero mexicano fueron su estrecha relación con el partido gubernamental, la activa participación de los dirigentes obreros en el liderazgo del partido y la correspondiente e importante influencia de éste sobre los trabajadores organizados.

En Bolivia, éstos y los campesinos fueron también fuerzas fundamentales en el campo político. Pero en gran medida debido a que la revolución boliviana se produjo cuarenta años después que la mexicana, la organización de los obreros en aquel país se encontraba, en la época de la revolución, mucho más avanzada que en México. Antes de 1910, y durante dos décadas, Díaz se opuso a las organizaciones de trabajadores, y las reprimió. Pero en la década de 1930 los regímenes bolivianos de Toro y Busch las estimularon activamente, y en la de 1940 el MNR, otros partidos izquierdistas y el gobierno compitieron por dominar al movimiento obrero. Así, pues, en México los elementos de un movimiento obrero más fragmentado compitieron por conseguir acceso a los dirigentes políticos y por influir sobre el partido revolucionario, en tanto que en Bolivia los partidos políticos compitieron por influir y dominar a la central obrera. En verdad, entre 1952 y 1958 el gobierno era en teoría un "cogobierno" del MNR y la central sindical, en el cual ésta elegía cuatro miembros del gabinete.[59] Por lo tanto, en contraste con México, la organización de los trabajadores en Bolivia precedió en gran parte a la revolución, y después de ésta se desarrolló con independencia del control de las autoridades políticas.

En forma más notable aún, la organización campesina de Bolivia también tuvo un proceso independiente de los partidos políticos y de la dirección política nacional. Los primeros sindicatos campesinos se organizaron en la región de Cochabamba después de la guerra del Chaco. Durante los quince años que siguieron la organización campesina se extendió poco a poco, y con suma rapidez a partir de la revolución de 1952. Después de su asunción del poder en abril de ese año, el MNR trató de crear su propia organización campesina, pero tuvo que ceder ante el movimiento que los campesinos organizaron en

forma independiente. A finales de 1952 y en 1953 estas organizaciones tomaron la iniciativa en materia de ocupación de tierras, con lo cual obligaron al gobierno a promulgar una ley de reforma agraria.[60] A consecuencia de ello el MNR estableció una estrecha identificación con el movimiento campesino, y luego varios dirigentes vinculados a los hombres de campo llegaron a representar importantes papeles en el gobierno. Pero la organización de los campesinos siempre tuvo una existencia independiente de éste.

Por consiguiente, las fuerzas sociales organizadas como las de los campesinos y los obreros tuvieron en Bolivia mayor influencia sobre el partido político dominante que en México. Como dijo un observador, el MNR "no era el principal escenario nacional de acción política de masas. El centro político principal se encontraba más bien en los sindicatos de mineros y campesinos. De tal modo, la población era movilizada por organizaciones en esencia clasistas, que no exigían ni producían fidelidad a los sistemas políticos establecidos".[61] Esto no tenía que llevar por fuerza a la disgregación política, si no hubiera sido por los intensos conflictos que se desarrollaron en torno de las minas. Las principales fuentes de apoyo al MNR en el momento de la revolución habían sido los estudiantes e intelectuales urbanos, los mineros y otros trabajadores. Pero durante la década de 1950, después de la nacionalización de las minas, la producción declinó con rapidez, y la eficiencia con mayor velocidad aun. Al mismo tiempo, una inflación desorbitada obligó al gobierno del presidente Siles a lanzarse, en 1957, a un programa de estabilización bastante rígido. Las medidas en cuestión chocaron con la resistencia de la organización de los mineros, dirigida por Juan Lechín. En el enfrentamiento que siguió, los mineros aceptaron la política del gobierno, pero Lechín conservó su dominio de la organización obrera. Más tarde Paz Estenssoro, luego de ser reelegido presidente en 1960, inició, con ayuda y orientación extranjera, un programa para modernizar las minas. Ello creó un nuevo choque entre los mineros y el gobierno, que se caracterizó por huelgas, motines y violencia.

Para entonces los principales puntos de apoyo del gobierno se habían desplazado de la intelectualidad urbana, que se opone a la mayoría de los gobiernos, y los mineros, irritados por la política de Estenssoro, a los campesinos, beneficiarios de la reforma agraria y de otras medidas del gobierno. En teoría, Paz habría debido movilizar a los campesinos y a las milicias de éstos, en su lucha contra los mineros. Pero durante su segundo período presidencial reconstruyó un nuevo ejército presidencial. Entre 1960 y 1963 el presupuesto militar boliviano se duplicó, con lo cual engendró una nueva fuerza social con capacidad para la acción independiente. La fuerza política del ejército resultó evidente en la primavera de 1964, cuando Paz Estenssoro se vio obligado a anular una decisión anterior y nombrar al jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea, general René Barrientos, su compañero de fórmula como candidato a la vicepresidencia. Después de su reelección se intensificó la disputa con los mineros, y Estenssoro tuvo que poner en acción el ejército para aplastar el levantamiento de los mineros. También los maestros y otros grupos

urbanos estaban en huelga y se oponían al régimen. Frente a las perspectivas de guerra civil, el general Barrientos encabezó el golpe que depuso a Estenssoro.

Al dividir el MNR en sus luchas contra Lechín, Guevara y Siles, Paz se aisló de sus partidarios de la clase media urbana y la clase obrera, y conservó sólo la fidelidad de los campesinos. Pero cuando creó un nuevo ejército para respaldar su autoridad, dio nacimiento a lo que más tarde describió como "un monstruo militar de Frankenstein".[62] Cuando se produjo el enfrentamiento final, los intelectuales y los obreros estaban contra el régimen, y los campesinos no podían o no querían actuar, por lo cual al ejército le resultó bastante fácil derribarlo del poder. En 1923 el presidente Obregón, de México, había frenado una rebelión militar con la ayuda de milicias campesinas y batallones de trabajadores. En 1964, en Bolivia, los batallones de obreros estaban del otro lado, y las milicias campesinas eran demasiado débiles e indiferentes como para poder ser movilizadas con rapidez en respaldo del presidente. El alineamiento de las fuerzas sociales se parecía más al de Turquía en 1960, y sugiere que si bien el apoyo campesino es una condición necesaria para la estabilidad política, no es suficiente. También hace falta, por lo menos, la colaboración de uno de los elementos urbanos de importancia: la intelectualidad, los obreros o el ejército.

El cuarto factor que puede tener relación con el fracaso de la revolución boliviana en lo que respecta a producir estabilidad política es la curiosa ausencia de un nacionalismo antiextranjero. Todas las otras grandes revoluciones implicaron, en una u otra etapa, la movilización de las masas en una lucha contra un enemigo exterior. La falta de esta característica fue notable en el caso boliviano. Antes de la revolución, la presencia extranjera en Bolivia era más o menos moderada; los tres grandes dueños de minas de estaño —Patiño, Hochschild, Aramayo— eran todos bolivianos. La nacionalización de las minas no provocó protestas extranjeras de importancia, y menos aún intervención. En un país cerrado y aislado, alejado de los centros de poder mundial, la revolución boliviana carecía de un blanco inmediato y evidente que pudiese servir para engendrar la participación de las masas, el odio y el nacionalismo.

Por consiguiente, la revolución boliviana plantea el interrogante de si es posible una revolución completa cuando no existe una presencia extranjera prerrevolucionaria de alguna magnitud, y una importante intervención extranjera postrevolucionaria. Lo plantea, pero no lo contesta. Pues no sólo no hubo intervención exterior contra la revolución, sino que ésta recibió considerable apoyo del extranjero. En efecto, la revolución boliviana fue financiada por Estados Unidos; en rigor, la financió la misma administración norteamericana que reprimió una revolución en Guatemala y se preparó a frustrar otra en Cuba. Desde 1953 hasta 1959, Bolivia recibió 124 millones de dólares en ayuda económica y técnica directa de Norteamérica, y 30 millones en préstamos. La ayuda por habitante superó con mucho la otorgada a cualquier otra nación latinoamericana. Aun después de la inauguración de la Alianza para el Progreso, Bolivia seguía siendo una de las principales destinatarias de la ayuda de E.U.A.: el total para 1964 ascendía a 400 millones de dólares.

Por lo tanto, el interrogante es el siguiente: ¿en qué medida el apoyo de E.U.A. al sistema revolucionario contribuyó a su eventual inestabilidad? Ello puede haber ocurrido por lo menos de dos maneras. Primero, el hecho de que el gobierno dependiera de la ayuda financiera de E.U.A. permitió a Estados Unidos obligar o inducir a aquél a adoptar una política que no habría seguido en la misma forma si hubiese dependido de fuentes puramente internas de apoyo político. El gobierno boliviano siguió una política conservadora en el pago a los anteriores dueños de las minas de estaño y en el servicio de su deuda exterior. Por insistencia de E.U.A., en 1957 el presidente Siles inició un muy impopular programa de estabilización que pretendía congelar los salarios a un nivel muy inferior al aumento relativo de los precios desde 1952. Estados Unidos también insistió en la postergación o abandono de algunos programas de bienestar social y desarrollo. "Tuvimos que decirle al gobierno boliviano —dijo un funcionario de E.U.A.— que no podía invertir su dinero en eso, y que tampoco nosotros lo pondríamos."[63] En 1962-63 Estados Unidos, junto con intereses de Alemania Occidental y el Banco Interamericano de Desarrollo, ofreció ayuda para la rehabilitación de las minas de estaño, a condición de que el gobierno adoptase drásticas medidas para reducir costos y eliminar el exceso de mano de obra. Según parece, E.U.A. también influyó sobre la elección de los dirigentes políticos. Respaldó con energía a Siles mientras fue presidente, y prestó su apoyo permanente a Paz Estenssoro. En 1964 el embajador de E.U.A. recorrió el país con este último, en su campaña electoral. Por lo que parece, en esa ocasión y otras posteriores, Estados Unidos hizo todo lo posible para frenar un golpe militar contra Paz. Antes, en 1955, se informó que Juan Lechín, el dirigente sindical izquierdista, había sido desplazado de su puesto en el gabinete, como ministro de Minería, a consecuencia de la insistencia de E.U.A.[64] Casi todas estas acciones tendieron a exacerbar las relaciones entre el gobierno y los mineros. Un gobierno que no hubiese dependido de la ayuda norteamericana habría tenido muy pocas alternativas, aparte de la de seguir una política mucho más conciliatoria respecto de los mineros. La intervención de E.U.A. en Bolivia contribuyó en gran medida a la polarización de la política boliviana.

El segundo gran efecto desestabilizador de esa intervención consistió en estimular y ayudar a crear la fuerza política que representó el papel decisivo en el derrocamiento del gobierno apoyado por Estados Unidos. Se trata, por supuesto, del ejército boliviano. Bolivia casi no recibió ayuda militar de Estados Unidos antes de 1960. Pero desde ese año hasta 1965 obtuvo 10.600.000 dólares en ayuda de ese tipo. Sin ella es probable que el ejército, como fuerza organizada e institución política, hubiese sido muy débil para derribar a Paz. En 1944, ocho años antes de la revolución, éste declaró que "en un país económicamente dependiente como el nuestro no es posible llevar a cabo una revolución extremista".[65] Es muy posible que tuviera razón. Parecería que uno de los factores que más contribuyeron a la inestabilidad política boliviana fue el hecho de que el gobierno revolucionario necesitaba de la ayuda norteamericana. Es posible que ésta haya contribuido en considerable medida

al bienestar social y al desarrollo económico. Pero sus efectos políticos fueron destructores de la estabilidad. Al colaborar con la revolución, Estados Unidos puede haberla corrompido.

LENINISMO Y DESARROLLO POLÍTICO

Distintos motivos han llevado a comunistas y no comunistas a subrayar el carácter revolucionario del comunismo. Pero los comunistas no inventaron la idea de la revolución; hubo revoluciones modernizadoras mucho antes de que existieran aquéllos. La teoría comunista de la revolución no es más que una generalización de la experiencia de la Revolución francesa, modificada luego por las de las revoluciones rusa y china. Pocos regímenes tradicionales han sido derribados por movimientos comunistas. Por el contrario, la consecución distintiva de éstos ha sido la creación, después de las revoluciones, de gobiernos modernos basados en la amplia participación de las masas en la política.

Las sociedades que se internan en el mundo moderno carentes de principios tradicionales de legitimidad, y de instituciones tradicionales de autoridad, son muy susceptibles al atractivo comunista. Antes de la revolución bolchevique ninguna era completa en términos políticos, porque dirigente revolucionario alguno había formulado una teoría sobre la forma de organizar e institucionalizar la expansión de la participación política, que es la esencia de la revolución. Lenin solucionó ese problema, y al hacerlo estableció una de las más destacadas innovaciones políticas del siglo XX. Sus partidarios elaboraron la teoría y la práctica políticas para conjugar la movilización política de nuevos grupos con la creación e institucionalización de nuevas organizaciones políticas. Muchos tipos distintos de grupos —religiosos, nacionalistas, de clase— pueden llevar nuevos participantes al campo de la política. Pero sólo los comunistas demostraron de manera coherente la capacidad para organizar y estructurar esa participación, y de tal modo crear nuevas instituciones de orden político. Las contribuciones particulares de los movimientos comunistas a la política moderna no son la revolución y la destrucción de las instituciones establecidas, sino la organización y creación de otras nuevas. La función política del comunismo no consiste en derribar la autoridad, sino en llenar el vacío que deja ésta.

Lo que es más, la eficacia y estabilidad de los sistemas políticos comunistas dependen sólo en parte de la manera en que se establecen. Seis de los catorce gobiernos comunistas (Unión Soviética, China, Yugoslavia, Albania, Vietnam del Norte, Cuba) llegaron al poder por medio de una revolución social y nacional interna en lo esencial. Los otros ocho (Polonia, Alemania Oriental, Hungría, Bulgaria, Rumania, Checoslovaquia, Corea del Norte, Mongolia) fueron impuestos en gran medida por una potencia extranjera (es decir, la URSS). Resulta evidente que la legitimidad comunista era más débil en estos últimos Estados que en los primeros, puesto que existía menos identidad entre el comunismo y el nacionalismo. En verdad, los intereses de éstos pueden muy bien chocar, como lo hicieron en ocasiones en los países de Europa oriental. Los ocho sistemas de "ocupación" comunista son, pues,

menos estables que los seis "revolucionarios". Los regímenes de "ocupación" pueden muy bien llegar a superar sus trabas iniciales, si se identifican con los sentimientos nacionalistas de sus respectivos países y afirman su independencia nacional (como lo hicieron Rumania y Corea del Norte en la década de 1960) contra el dominio extranjero. Por cierto que tales regímenes sufren presiones internas en ese sentido, y en mayor medida que los revolucionarios, que pueden —así lo sienten— aliarse y aun subordinarse a potencias extranjeras sin comprometer la independencia de su país o la posición de su régimen como vocero de los intereses nacionales. Más aún, los Estados comunistas de ambos tipos muestran elevados niveles de estabilidad e institucionalización políticas, en comparación con los sistemas políticos de la mayoría de los otros países que se encuentran en planos parecidos de desarrollo social y económico.

La fuerza del comunismo no reside en su economía —irremediablemente anticuada—, ni en su carácter de religión secular, en el cual se lo puede superar con facilidad mediante el atractivo del nacionalismo. Su característica más destacada es su teoría y práctica políticas; no su marxismo, sino su leninismo. Es habitual que en la tradición intelectual socialista se considere a Marx como la cumbre: antes de Marx sólo hubo precursores, tales como los socialistas utópicos; después de él hubo discípulos e intérpretes, como Kautsky, Bernstein, Luxemburgo, Lenin. Pero en términos de la teoría política del marxismo esto no es correcto: Lenin no fue un discípulo de Marx; antes bien, éste fue un precursor de aquél. Lenin convirtió el marxismo en una teoría política, y al hacerlo volvió a Marx cabeza abajo. La clave de Marx es la clase social; la de Lenin es el partido político. Marx era un primitivo en política. No pudo desarrollar una ciencia o una teoría políticas, porque no reconocía la política como un campo autónomo de actividades, ni concepto alguno de un orden político que fuese más allá del de la clase social. Lenin, en cambio, elevó una institución política, el partido, por encima de las clases y fuerzas sociales.

Para decirlo en términos más específicos, Lenin afirmó que el proletariado no podía adquirir conciencia de clase por sí mismo. Debían dársela los intelectuales, desde afuera. La conciencia revolucionaria es un producto del conocimiento teórico, y un movimiento revolucionario es un producto de la organización política. Los socialdemócratas, dijo Lenin, deben apuntar "a crear *una organización de revolucionarios* que dirija la lucha del proletariado".[66] Dicha organización tiene que "apartar" a la clase obrera de la preocupación por beneficios puramente materiales y crear una conciencia política más amplia. La lealtad de los miembros de las fuerzas sociales revolucionarias en potencia debe estar por encima de los intereses inmediatos de dichas fuerzas. Las clases en cuestión tienen que adquirir "una conciencia política multilateral" y "aprender a aplicar en la práctica el análisis y la evaluación materialistas de *todos* los aspectos de la vida y actividad de *todas* las clases, capas y grupos de la población".[67] El acento que Lenin pone a cada rato en el logro de una verdadera conciencia política revolucionaria, como cosa distinta de una conciencia "sindicalista" limitada e inmediata, o economista, constituye un

reconocimiento práctico de los alcances y necesidades más amplios de la política, y de la trascendencia de las metas de ésta con respecto a las económicas.

Más aún, la organización de los revolucionarios puede basarse en todas las capas sociales. "Debe abarcar, primera y principalmente, a personas que tengan como profesión la revolucionaria... Como ésta es la característica común de los integrantes de tal organización, es preciso abandonar *todas las distinciones entre obreros e intelectuales*, y por cierto que las relativas a profesiones y oficios."[68] El criterio de la afiliación al partido pasó de la prueba adjudicativa de Marx (antecedentes de clase) a la prueba de comportamiento de Lenin (conciencia revolucionaria). En ese sentido, la característica distintiva de los afiliados al partido comunista es la de que no pertenecen a clase alguna. Se entregan al partido, no a una clase social. El papel destacado que se asigna a los intelectuales deriva sólo del hecho de que éstos se encuentran menos apegados a un grupo social determinado que la mayoría de los otros integrantes de la sociedad.

Los hechos demostraron que el marxismo, como teoría de la evolución social, estaba equivocado; asimismo, quedó demostrado que el leninismo, como teoría de la acción política, era correcto. El marxismo no puede explicar la conquista comunista del poder en países tan industrialmente atrasados como Rusia o China, pero el leninismo sí. El factor decisivo es la naturaleza de la organización política, y no la etapa de desarrollo social. El partido leninista que hace falta para la conquista del poder no depende por fuerza de ninguna combinación especial de fuerzas sociales. Lenin pensaba casi siempre en términos de intelectuales y obreros; Mao mostró que la teoría leninista del desarrollo político tenía también pertinencia en una coalición de intelectuales y campesinos. Como dice Schwartz, el Partido Comunista chino era "un cuerpo de élite de dirigentes políticamente coherentes, organizado según lineamientos leninistas pero constituido, en sus escalones superiores, por personas salidas de distintas capas de la sociedad china". Trotski se equivocaba cuando dijo que "Las clases deciden, no los partidos".[69] Lenin y Mao tenían razón cuando subrayaron la primacía de una organización política independiente de las fuentes sociales, pero que las manipulase para obtener sus finalidades. Por cierto que el partido debía recurrir a todos los grupos de la población.

> Para llevar los conocimientos políticos a los obreros, los socialdemócratas deben *dirigirse a todas las clases de la población*, despachar unidades de su ejército *en todas direcciones*... Tenemos que fijarnos la tarea de organizar una lucha política universal bajo la dirección de *nuestro partido*, de tal manera, que obtengamos el apoyo de todas las capas de la oposición para la lucha y para nuestro partido. Debemos adiestrar a nuestros activistas socialdemócratas a convertirse en dirigentes políticos.[70]

La ampliación de la propaganda del comunismo, del proletariado a otros grupos sociales, va de la mano con el acento puesto en el partido como motor del cambio político.

Así, pues, Lenin reemplazó una clase social amorfa por una institución política creada, estructurada y organizada en forma consciente. Al destacar la primacía de la política y del partido como institución política, al subrayar la necesidad de construir una "fuerte

organización política" basada en una "amplia coalición revolucionaria", Lenin estableció los requisitos previos para el orden político. Los paralelos entre Lenin y Madison, entre *El federalista* y *¿Qué hacer?*, resultan notables en ese sentido. Ambos son obras de científicos políticos prácticos, que analizan la realidad social y formulan principios sobre los cuales es posible construir un orden político. Lenin trabaja con clases y Madison con facciones. Éste encuentra su base para el orden político en las instituciones del gobierno representativo y en los límites intrínsecos del poder de las mayorías en una república amplia. Lenin la halla en la supremacía del partido por sobre todas las fuerzas sociales.

De ese modo una organización política, el partido, se convierte en el *summum bonum*, en un fin en sí mismo, y sus necesidades son superiores a las de los dirigentes, afiliados y grupos sociales. Para Lenin, la lealtad final pertenece, no a la familia, el clan, la tribu, la nación, o siquiera a la clase: pertenece al partido. Éste es la fuente última de la moral, el *partíinost* constituye la máxima fidelidad, la disciplina de partido es la sanción suprema. Si resulta necesario, el interés de todos los otros grupos e individuos tiene que ser sacrificado para asegurar la supervivencia y el éxito del partido, y su victoria. "En último análisis, el partido siempre tiene razón —admitió Trotski cuando se lo acusó de error—, porque es el único instrumento histórico que se le ha dado al proletariado para la solución de sus problemas fundamentales... Sólo es posible tener razón con el partido y por medio de él, pues la historia no ha creado otro camino para la realización de lo que es justo."[71] En el leninismo, el partido no sólo es institucionalizado; es deificado.

En verdad, se trata de una notable paradoja. La mayoría de los revolucionarios atacan la organización; Lenin en cambio la exaltaba. "El pecado más grave que podemos cometer —dijo— es el de *degradar* nuestras tareas políticas y organizativas, reduciéndolas al nivel de los intereses inmediatos, 'palpables', 'concretos' de la lucha económica cotidiana." "Nuestro método de lucha es la organización —volvió a decir—. Debemos organizarlo todo."[72] El acento que puso en la organización se reflejó en la práctica bolchevique y comunista, y repercutió en el pensamiento de dirigentes comunistas posteriores. En la primera fase de la historia del Partido Comunista chino, Mao se distinguió por subrayar la importancia de la organización. En los países en modernización de Asia y África, el acento puesto en la organización fue la principal característica que diferenció a los comunistas de otros movimientos nacionalistas. Como dijo Franz Schurmann, ambos grupos se mostraron "capaces de obtener una gran respuesta por parte de las personas sobre las cuales actuaban. Pero en lo que respecta a un mecanismo esencial de la acción política, los nacionalistas resultaron ser mucho más débiles y menos diestros que los comunistas. Ese mecanismo es la *organización*". Desde los bolcheviques de Rusia, a comienzos de la década de 1900, hasta el Vietcong de Indochina, en la de 1960, la organización ha sido la fuente distintiva de la fuerza comunista.[73]

Lo que es más, el concepto bolchevique sobre el partido político proporciona una solución consciente y explícita al problema de movilización o institucionalización. Los comunistas tratan activamente de ampliar la participación política. Al mismo tiempo son

los más enérgicos e intensos estudiosos contemporáneos del "arte de asociarse" de Tocqueville. Su especialidad es la organización, su meta la movilización de las masas en sus organizaciones. Para ellos, movilización y organización van de la mano. "Existen sólo dos clases de tareas políticas —dijo un destacado teórico comunista chino—: una es la de la propaganda y la educación, y la otra es la de la organización."[74] Al comienzo el partido es un grupo muy selecto formado por quienes han adquirido el grado adecuado de conciencia revolucionaria. Se extiende poco a poco, a medida que conquista el apoyo y participación de otros. Las organizaciones periféricas y los grupos de fachada proporcionan una escala organizativa para la movilización y adoctrinamiento graduales de quienes a su debido tiempo se convierten en afiliados plenos del partido. Si la lucha política adopta la forma de una guerra revolucionaria, la movilización se produce sobre una base territorial gradual, a medida que aldea tras aldea cambian su situación y pasan por la fase de dominio hostil a la de zona en disputa, a la de zona guerrillera y por último a la de zona de base. La teoría es la movilización selectiva; la participación política de masas que no han llegado al nivel adecuado de conciencia revolucionaria sólo puede beneficiar a la reacción. El "oportunista" menchevique, previno Lenin, "se esfuerza por avanzar de abajo arriba, y por lo tanto, cuando es posible, y siempre que lo sea, defiende el autonomismo y la 'democracia'". El bolchevique, en cambio, "se esfuerza por avanzar de arriba abajo, y defiende la ampliación de los derechos y poderes del centro en relación con las partes".[75]

Lenin se atuvo a la teoría marxista del Estado, según la cual éste es un órgano de la dominación de clase y por lo tanto carece de existencia autónoma como institución política. En una sociedad burguesa el Estado es una criatura de la clase capitalista. Pero la organización de los revolucionarios tiene existencia autónoma; es, pues, una forma más elevada de organización política. La subordinación del Estado contrasta con la autonomía del partido. Por supuesto que la teoría de Lenin sobre el partido se formuló cuando éste no se encontraba en el poder. Pero tiene la misma pertinencia, si no más, para cuando llega al poder, y para la definición de las relaciones entre la autoridad política y las fuerzas sociales. El partido está compuesto por la élite política; es autónomo de las masas, a pesar de que está en contacto con ellas. Les proporciona la voluntad y la dirección. Es la "vanguardia" del proletariado; no "puede ser un verdadero partido si se limita a registrar lo que piensan o experimentan las masas de la clase trabajadora". Mantiene su contacto con éstas mediante un sistema de correas de transmisión: sindicatos, cooperativas, grupos juveniles, soviets. El aparato del Estado se convierte en el subordinado administrativo del partido. "La dictadura del proletariado es *en esencia* la 'dictadura' de su vanguardia, la 'dictadura' de su partido, principal fuerza orientadora del proletariado."[76] Los estudiosos de Occidente interpretan este famoso pasaje de Stalin como un anuncio y legitimación de la implacable dictadura que muy pronto establecería su autor. Pero también se lo puede ver como otra manifestación del constante tema leninista de la primacía de la política y del realismo político de los bolcheviques. Gobiernan las instituciones políticas, no las fuerzas sociales. Gobiernan los

partidos, no las clases: una dictadura tiene que ser la de un partido, aunque lo sea en nombre de una clase.

Es claro que, al adherir a la teoría marxista del Estado, Lenin tuvo que chocar con cincuenta años de demostraciones de que los sistemas políticos de Europa occidental y Norteamérica no eran simples criaturas de la burguesía. Se negó a conceder al Estado democrático liberal las virtudes políticas que —en distinta forma —afirmaba que eran la esencia de la organización revolucionaria profesional. Esa ceguera explica por qué su teoría del desarrollo político resultó impertinente para las sociedades occidentales más altamente industrializadas, y por qué los partidos comunistas de tales sociedades tuvieron tan poco éxito. La teoría de Marx sobre el crecimiento y depauperación del proletariado resultó anulada por el desarrollo económico de Occidente, que limitó el atractivo de clase de los partidos comunistas a un sector minoritario de la sociedad, y en definitiva a uno en declinación. La teoría de Lenin sobre la subordinación del Estado a la clase capitalista quedó debilitada por el desarrollo político de Occidente, que limitó la atracción de los partidos comunistas debido a la adaptabilidad y eficiencia de las instituciones políticas existentes. La falta de un proletariado como el que existía en Europa hace que el marxismo resulte inaplicable en los países en modernización de Asia, África y América latina. Pero la falta de instituciones políticas como las que existían en Europa hace que el leninismo tenga una pertinencia particular.

Hay un curioso paralelismo entre los esfuerzos de Lenin por ampliar y politizar el marxismo, y los que hicieron los reformadores políticos de la Europa del siglo XIX, para ampliar y adaptar sus propias instituciones políticas. Las clases aristocráticas de la mayoría de los países europeos estaban tan poco dispuestas a aceptar Parlamentos, burocracias y cuerpos de oficiales no dominados por la riqueza y la cuna, como lo estaban los economistas y los mencheviques a aceptar un partido no dominado por los intereses inmediatos del proletariado. Pero en ambos casos las fuerzas que trataban de crear instituciones políticas más amplias y autónomas lograron por lo menos victorias parciales.

El marxismo es una teoría de la historia. El leninismo es la del desarrollo político. Trata de las bases de la movilización política, de los métodos de institucionalización política, de los cimientos del orden público. Como sugerimos antes, la teoría de la supremacía del partido es la contrapartida del siglo XX a la teoría de la monarquía absoluta del siglo XVII. Los modernizadores de éste canonizaron al rey, los del XX al partido. Pero éste es una institución mucho más flexible y amplia que la monarquía absoluta para las necesidades de la modernización. No sólo es capaz de centralizar el poder, sino además de extenderlo. Eso es lo que hace que la teoría leninista del desarrollo político resulte pertinente para los países de Asia, África y América latina en vías de modernización.

Es probable que China constituya el ejemplo más notable de esa pertinencia del modelo leninista. No cabe duda de que uno de los éxitos políticos más destacados de mediados del siglo XX fue el establecimiento en China, en 1949 —por primera vez en cien años—, de un gobierno realmente capaz de dirigir a China. El fracaso de ese gobierno, a su vez, se produjo

cuando su dirigente abandonó a Lenin y Trotski, y subordinó los intereses del partido a los de la renovación revolucionaria.

La eficacia del modelo leninista también puede verse en términos comparativos, en los dos casos en que se lo aplicó, junto a otros enfoques alternativos, al mismo pueblo, poseedor de la misma cultura, de un nivel más o menos parecido de desarrollo económico y ocupante de territorios vecinos: Corea y Vietnam. Aquí el argumento económico se puede aplicar en un sentido o en el contrario. Dueña de más recursos, al principio Corea del Norte avanzó en el terreno económico con más rapidez que Corea del Sur. Antes de ser sacudido por la insurrección, Vietnam del Sur registraba avances económicos más veloces que Vietnam del Norte. Es posible presentar una argumentación económica a favor del comunismo o de su ausencia. Pero en términos políticos Corea del Norte y Vietnam del Norte obtuvieron desde muy temprano un nivel de desarrollo y estabilidad políticos que faltó durante mucho tiempo en Corea del Sur y durante más tiempo aún en Vietnam del Sur. En este caso estabilidad política quiere decir verdadera estabilidad política, y no sólo la prolongada ocupación del puesto presidencial por Ho Chi Minh y Kim Il-song; se refiere a la estabilidad institucional que llevaba a confiar en que cuando Ho y Kim desaparecieran de la escena ninguno de los dos países sufriría la disgregación política y la violencia que siguieron a la eliminación de Syngman Rhee y Ngo Dinh Diem de sus cargos. No es posible atribuir las diferencias de experiencia política entre las mitades septentrionales y las meridionales de los dos países a distintas culturas o a importantes desemejanzas en materia de desarrollo económico. Nadie puede disiparlas diciendo sencillamente que la estabilidad es la otra cara de la moneda de la dictadura política. Diem creó una dictadura política en Vietnam del Sur, Rhee trató de crearla en Corea del Sur. Ninguno de los dos consiguió la estabilidad política. La diferencia entre el norte y el sur de ambos países no era la que hay entre una dictadura y una democracia, sino la que existe entre sistemas políticos complejos, bien organizados, con bases amplias, por una parte, y regímenes personalistas inestables, fracturados, de bases estrechas, por la otra. Era una diferencia de institucionalización política.

6

Reforma y cambio político

ESTRATEGIA Y TÁCTICA DE LA REFORMA: FABIANISMO, BLITZKRIEG Y VIOLENCIA

Hay muy pocas revoluciones. Es posible que las reformas sean más escasas. Los países pueden estancarse, o de lo contrario cambiar en formas que no constituyen una revolución o una reforma. Aunque en ocasiones la línea divisoria entre éstas es vaga, se las puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas político y social. Una revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. Cuanto más completos son estos cambios, más total es la revolución. Una revolución "grande" o "social" equivale a importantes cambios en todos esos componentes del sistema social y político. A su vez, las modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas. Pero no todos los cambios moderados son reformas. El concepto implica algo relacionado con la dirección del cambio, así como con sus alcances y ritmo. Como dice Hirschman, una reforma es un cambio en el cual "se frena el poder de grupos hasta entonces privilegiados y mejora correspondientemente la situación económica y la posición social de grupos carentes de aquellos privilegios".[1] Significa un cambio en la dirección en una mayor igualdad social, económica o política, una ampliación de la participación en la sociedad y en el sistema. A los cambios moderados en la dirección opuesta es mejor denominarlos "consolidaciones" que reformas.

El camino del reformista es difícil. Sus problemas son más complicados que los del revolucionario, en tres aspectos. En primer lugar, entabla por fuerza una guerra en dos frentes contra conservadores y revolucionarios. Por cierto que para triunfar es posible que tenga que luchar en muchos frentes con muchos participantes, y que sus enemigos en uno de tales frentes sean sus aliados en otro. El revolucionario tiene por objetivo polarizar la política, por lo cual intenta simplificar, dramatizar y amalgamar los problemas políticos en una sola dicotomía definida entre las fuerzas del "progreso" y las de la "reacción". Trata de acumular divisiones, en tanto que el reformador tiene que diversificarlas y disociarlas. El revolucionario estimula la rigidez en política; el reformador, la fluidez y adaptabilidad.

Aquél tiene que poder dicotomizar las fuerzas sociales, éste debe estar en condiciones de manipularlas. Necesita, pues, un tipo mucho más elevado de *habilidad política* que el revolucionario. Las reformas son poco frecuentes, aunque sólo sea porque también lo es el talento político necesario para convertirlas en realidad. Un revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro; un reformista que logre éxito siempre tiene que serlo.

No sólo debe ser más diestro que el revolucionario en la manipulación de las fuerzas sociales, sino, además, poseer más refinamiento en lo referente al dominio del cambio social. Apunta hacia algún cambio, pero no un cambio total, sino gradual y no convulsivo. El revolucionario tiene algún interés en todos los tipos de cambio y desorden. Cualquier cosa que quebrante el statu quo tiene supuestamente algún valor para él. El reformador tiene que ser más selectivo y discriminar mucho más. Debe dedicar a los métodos, técnicas y oportunidad de los cambios más atención de la que les dedica el revolucionario. Como a éste, le interesan las relaciones entre tipos de cambio, pero las consecuencias de ellas tienen más importancia para él que para el revolucionario.

Por último, el problema de las prioridades y elecciones entre distintos tipos de reformas es mucho más agudo para el reformista que para éste, que apunta ante todo a la ampliación de la participación política; las fuerzas políticamente pertinentes que surgen de ello se utilizan luego para engendrar cambios en la estructura social y económica. El conservador se opone a la reforma socioeconómica y a la participación política ampliada. El reformista tiene que establecer un equilibrio entre ambas metas. Por lo general las medidas que promueven la igualdad socioeconómica exigen siempre la concentración del poder, y las que impulsan la igualdad política imponen la expansión de éste. Estas metas no son intrínsecamente contradictorias, pero las experiencias de los monarcas modernizadores sugieren que una centralización demasiado grande del poder en instituciones por sí mismas incapaces de ensanchar el poder pueden hacer que un sistema político llegue a un callejón sin salida. Por consiguiente el reformador tiene que equilibrar los cambios de la estructura socioeconómica con los que realice en el sistema político, y hacerlos coincidir de tal manera, que ninguno de ellos resulte perjudicado. El liderazgo y las instituciones que facilitan un tipo de reforma pueden ser menos idóneos para impulsar otro. El reformista militar —Mustafá Kemal, Gamal Abdel Nasser, Ayub Khan—, por ejemplo, se destaca por obtener más éxito en la promoción de cambios socioeconómicos que en la organización de la participación de nuevos grupos en el sistema político. El dirigente socialdemócrata o demócrata cristiano —Betancourt, Belaunde, Frei—, en cambio, es más capaz de identificar con el sistema político a grupos antes proscriptos que de producir cambios sociales y económicos.

En teoría, el reformador que desee introducir cambios de importancia en la estructura socioeconómica y en las instituciones políticas tiene ante sí dos amplias estrategias. Una de ellas lo llevaría a hacer conocer todas sus metas desde un primer momento y presionar en favor del mayor número posible de ellas, en la esperanza de obtener el máximo factible. La otra estrategia es la del enfoque de “el pie metido en la puerta”, de ocultar sus objetivos,

separar las reformas unas de otras y tratar de imponer un cambio por vez. El primero es un enfoque amplio, "raigal" o de *blitzkrieg*; el segundo es de incremento, "ramificado" o fabiano.[2] En distintos momentos de la historia los reformadores intentaron uno u otro. Los resultados de sus esfuerzos sugieren que en la mayoría de los países sometidos a las tensiones y disensiones que implica la modernización, el método más eficaz de reforma es una combinación de la estrategia fabiana con la táctica de blitzkrieg. Para cumplir sus objetivos el reformador debe separar y aislar un problema de otro, pero una vez hecho eso —y cuando haya madurado la ocasión— tiene que solucionarlos con tanta rapidez como le sea posible, eliminarlos de la agenda política antes que sus oponentes consigan movilizar sus fuerzas. La capacidad para lograr esta mezcla adecuada de fabianismo y blitzkrieg es una buena prueba de la destreza política del reformador.

Pero en términos de un programa general de reformas es posible presentar una defensa lógica de la estrategia de blitzkrieg. ¿Por qué el reformador no habría de aclarar lo antes posible la serie total de sus reivindicaciones, despertar y movilizar a los grupos partidarios del cambio, y, por medio de un proceso de conflicto y negociación políticos, aceptar todo lo que permitan el equilibrio de fuerzas y el espíritu de conservación? Si pide el cien por cien de lo que desea, ¿no cuenta con la seguridad de obtener por lo menos el 60? O mejor aún, si pide el 150 por ciento de lo que quiere, ¿no podrá aceptar casi todo lo que en realidad espera lograr? ¿No es ésta una estrategia general de negociación, observable en las transacciones diplomáticas entre Estados, en las relaciones obrero-empresarias y en la política del proceso presupuestario?

En general, la respuesta a estas preguntas en términos del reformismo en una sociedad en modernización es negativa. La estrategia amplia o de blitzkrieg sólo resulta eficaz si las partes del proceso están más o menos definidas y son inmutables, o dicho de otro modo, si la estructura del contexto de negociación es muy estable. Pero la esencia del reformismo en esos países consiste en estructurar la situación de modo de influir sobre los participantes en el escenario político, cuando no de determinar sus acciones. La naturaleza de las exigencias y de los problemas formulados por el reformador modela en gran medida a los aliados y rivales que participarán en el proceso político. Para el reformador, el problema no consiste en abrumar a un sólo rival con una lista exhaustiva de exigencias, sino en reducir al mínimo su oposición mediante una en apariencia muy limitada. El que trata de obtener todo de golpe termina consiguiendo muy poco o nada. José II y Kuang Hsu son perfectos ejemplos de ello. Ambos trataron de impulsar una gran cantidad de reformas, todas al mismo tiempo, en una gran variedad de frentes, con el fin de introducir un amplio cambio en el orden tradicional existente. Fracasaron porque sus esfuerzos para lograr tanto movilizaron a muchos oponentes. Se sintieron amenazados casi todos los grupos sociales y fuerzas políticas con intereses en la sociedad existente; el ataque de blitzkrieg, o total, sólo sirvió para alertar y activar a la oposición potencial. Tal es, pues, la razón de que la reforma amplia, en el sentido de una dramática y rápida "revolución desde arriba", nunca logre

triunfar. Moviliza en el campo político a los grupos que no debe, en el momento inadecuado y por problemas inoportunos.

Los fracasos de José II y Kuang Hsu contrastan en forma notable con la exitosa estrategia fabiana que empleó Mustafá Kemal en los primeros días de la República de Turquía. Hizo frente a casi todos los problemas habituales de la modernización: la definición de la comunidad nacional, la creación de una organización política secular y moderna, la inauguración de la reforma social y cultural, la promoción del desarrollo económico. Pero en lugar de tratar de resolver todos estos problemas a la vez, Kemal los separó con cuidado y obtuvo aquiescencia e inclusive apoyo para una de las reformas, de parte de quienes se le hubieran opuesto en otras. La secuencia con que se encaró los problemas estaba destinada a pasar de aquellos en los cuales Kemal contaba con el máximo apoyo a los que podían provocar las mayores controversias. Era preciso asignar la primera prioridad a la definición de la comunidad nacional y a la delimitación de las fronteras étnicas y territoriales del Estado. Una vez establecida una comunidad étnica más o menos homogénea, el paso siguiente —como en las secuelas de las revoluciones mexicana, rusa y china— consistía en crear eficientes instituciones políticas modernas para el ejercicio de la autoridad. A quienes ocupaban el poder les era posible entonces trabajar por medio de dichas instituciones para imponer a la sociedad reformas religiosas, sociales, culturales y legales. En cuanto las formas y costumbres tradicionales quedaron debilitadas o eliminadas, se abrió el camino para la industrialización y el desarrollo económico. En una palabra: el crecimiento económico exigía modernización cultural; para ésta hacía falta autoridad política efectiva, que debía tener sus raíces en una comunidad nacional homogénea. Las secuencias con que muchos países encararon los problemas de la modernización fueron productos de accidentes y de la historia. Pero la del cambio en Turquía fue planificada en forma consciente por Kemal, y esa pauta de unidad-autoridad-igualdad es la secuencia de modernización más eficaz.[3]

El éxito de Kemal en el logro de las reformas derivó de su capacidad para encararlas por separado, y sugerir en la práctica, mientras solucionaba una, que no tenía la intención de abordar las demás. Se guardó para sí sus intenciones y objetivos finales. La necesidad primordial era la de crear un Estado nacional turco en Anatolia, a partir del derrumbe del Imperio otomano. En su lucha por definir la comunidad nacional, Kemal separó con cuidado el problema de un Estado-nación turco limitado, integral y homogéneo, y el del tipo de autoridad política que existiría en ese Estado. Entre 1920 y 1922 el sultán permaneció en Constantinopla, en tanto que el movimiento nacionalista, bajo la dirección de Kemal, adquiría fuerza en el interior. Gracias a sus exitosas batallas contra armenios, franceses y griegos, Kemal desarrolló una considerable agrupación de partidarios. Pero el sultán y el sultanato seguían gozando de amplio apoyo y simpatía populares. Por lo tanto Kemal separó la lucha por un Estado nacional de la oposición al sultanato. Proclamó en cambio, como uno de los objetivos del movimiento nacionalista, la liberación del sultán respecto del dominio de las fuerzas británicas y francesas que habían ocupado a Constantinopla. Atacó a

los ministros de aquél por su colaboración con los extranjeros, pero no al sultán mismo. Más tarde dijo: "Elegimos el gabinete de Ferid bajá como nuestro único blanco y fingimos desconocer la complicidad del Padisha [sultán]. Nuestra teoría era la de que el soberano había sido engañado por el gabinete, y que ignoraba por completo lo que sucedía".[4] De ese modo consiguió alinear junto a la causa nacionalista a los conservadores que seguían siendo fieles ante todo a la autoridad tradicional del sultán.

En cuanto quedó asegurada la victoria nacionalista, Kemal dedicó su atención al problema de la organización política del nuevo Estado. Los nacionalistas ya habían declarado su lealtad al soberano, pero al mismo tiempo proclamaron la soberanía del pueblo. Así como antes separó el problema nacional del político, así en ese momento Kemal se preocupó por separar el problema político del religioso. El gobernante otomano reunía las funciones políticas de sultán con las religiosas de califa. Kemal sabía que tendría que enfrentar una grave oposición si se entrometía en estas últimas, puesto que otorgaban a Turquía una posición especial entre las naciones islámicas. "[Si] perdemos el califato —señaló un periódico en noviembre de 1923—, el Estado de Turquía, con sus cinco o diez millones de habitantes, perdería toda importancia en el mundo del Islam, y ante los ojos de la política europea descenderíamos al nivel de un Estado minúsculo e insignificante."[5] Consciente de la fuerza de los sentimientos religiosos concentrados en torno del califato, en su fase de reformismo Kemal se limitó a la eliminación de los elementos políticos de la autoridad tradicional. En noviembre de 1922 la Gran Asamblea Nacional abolió el sultanato, pero estableció que el califato continuase en la persona de un miembro de la casa reinante otomana elegido por la asamblea. En el verano siguiente se organizó el Partido del Pueblo de la República, y se eligió una nueva asamblea nacional. Poco después, en octubre de 1923, se trasladó la capital del Estado, de Estambul —que tenía múltiples vinculaciones con el pasado otomano, y por cierto que con el bizantino— al pueblecito de Ankara, situado en el centro del territorio de Anatolia. Unas semanas más tarde la asamblea nacional completó la tarea de reconstrucción política con la proclamación formal de Turquía como república y el establecimiento de la elección de un presidente por la asamblea. Con esta serie de medidas delimitadas con cuidado, las instituciones políticas imperiales del régimen otomano fueron reemplazadas por las estructuras políticas modernas de una república secular y un partido nacionalista.

Sentadas ya las bases políticas de una nueva sociedad, Kemal se dedicó entonces al problema de la reforma cultural y religiosa. El apoyo para ella provendría ante todo de la élite burocrática e intelectual modernizada y de orientación occidental. Las principales fuentes de oposición serían la burocracia religiosa y —en potencia— los campesinos. Para llevar a cabo las reformas sociales y culturales deseadas resultaría necesario asegurar la pasividad y relativa indiferencia de estos últimos. Por consiguiente Kemal separó con cuidado esta fase de sus reformas de todo esfuerzo de desarrollo económico y cambio que pudiese tender a estimular la conciencia y la actividad políticas campesinas. En enero de 1924 inició la fase de secularización, y dos meses después convenció a la asamblea nacional

de que aboliese el califato y los ministerios religiosos, desterrara a todos los miembros de la casa otomana, cerrase las escuelas y colegios religiosos y unificara de ese modo la educación, aparte de abolir los tribunales religiosos especiales que aplicaban la ley islámica. Para reemplazar a esta última se designó una comisión que debía redactar un nuevo código, y a principios de 1926 la asamblea aprobó su recomendación de una adaptación del código civil suizo. También se introdujeron nuevos códigos de legislación comercial, marítima y penal, nuevos procedimientos civiles y penales y un nuevo sistema judicial. En 1925 Kemal lanzó su campaña contra el fez como símbolo del tradicionalismo religioso, y se prohibió su uso. También en ese año se anuló el antiguo calendario y se adoptó el gregoriano. En 1928 el Islam fue separado formalmente, como religión, del Estado, y en otoño del mismo año se decretó el paso de la escritura arábiga a la romana. Esta última reforma tenía una importancia fundamental: hacía casi imposible que las nuevas generaciones educadas en la escritura romana tuviesen acceso a la vasta masa de la literatura tradicional; estimulaba el aprendizaje de idiomas extranjeros y facilitaba en gran medida el problema de incrementar el alfabetismo.

La concreción de todas estas reformas a finales de la década de 1920 preparó el camino para poner el acento, en la siguiente, en el desarrollo económico. Se proclamó una política de estatismo, y en 1934 se aprobó un plan quinquenal. Durante toda la década se subrayó con suma energía lo referente al desarrollo industrial, en especial en las ramas textil, siderúrgica, del papel, el vidrio y la cerámica. Entre 1929 y 1938 la renta nacional aumentó en el 44 por ciento, los ingresos por habitante en un 30 por ciento, la producción minera en el 132 por ciento y "la industria realizó progresos más impresionantes aún".[6]

Esta secuencia de reformas —nacional, política, social y económica— era el reflejo de una estrategia consciente por parte de Kemal. En abril de 1923 éste había emitido un manifiesto en nombre del Partido del Pueblo que destacaba las reformas políticas que en ese momento trataba de introducir: la abolición del sultanato, la soberanía popular, el gobierno representativo, las reformas fiscales y administrativas. Al comentar este programa en 1927, después de aprobadas la mayoría de sus reformas sociorreligiosas, Kemal articuló en forma específica su estrategia de intentar una sola cosa por vez, a la vez que mantenía un discreto velo sobre sus metas de largo alcance. El programa de 1923, dijo,

> contenía en esencia todo lo que habíamos concretado hasta ese día. Pero había algunos problemas importantes y vitales que no fueron incluidos en el programa, como por ejemplo la proclamación de la república, la abolición del califato, la supresión del Ministerio de Educación y de las *medressas* [escuelas religiosas] y *tekkas* [órdenes religiosas], y la introducción del sombrero. Yo afirmé que no era conveniente entregar en manos de ignorantes y reaccionarios los medios para envenenar a la nación entera, mediante la introducción de esas cuestiónes en el programa, antes que llegase la hora de hacerlo, pues tenía la plena seguridad de que se solucionarían en el momento oportuno, y que a la postre el pueblo se mostraría satisfecho.[7]

Al encarar por separado cada grupo de problemas, Kemal redujo al mínimo la oposición a cada serie de reformas. Los oponentes de una de éstas quedaron separados de sus aliados

potenciales, opuestos a otras. "Aquéllos a quienes el *Gazi* quería destruir —hace observar Frey con exactitud—, primero los aislaba."[8]

Así, pues, una estrategia fabiana, de aislar un grupo de asuntos de de los otros, tiende a reducir al mínimo la oposición a que el reformador debe hacer frente en determinado momento. El problema consiste entonces en aplicar y poner en vigor las leyes que encarnen una política de reforma específica. La celeridad y la sorpresa —dos antiguos principios de la guerra— se convierten aquí en necesidades tácticas. Es corriente que la proporción de poder existente en el sistema político se encuentre bastante concentrada en manos del dirigente reformista. Éste necesita imponer sus reformas antes que la oposición pueda movilizar a sus partidarios, ampliar el número de participantes y la proporción de poder del sistema y de ese modo obstaculizar los cambios. "La experiencia y la razón —afirmaba Richelieu— hacen que resulte evidente que lo que se presenta en forma repentina sorprende por lo general de tal manera, que lo priva a uno de los medios de oponerse, en tanto que si la ejecución de un plan se lleva a cabo con lentitud, su revelación gradual puede crear la impresión de que se trata sólo de un proyecto, y que no es obligatorio que se lo ejecute."[9]

Se ha hecho observar que la desegregación racial más exitosa y rápida lograda en Estados Unidos se produjo a menudo cuando quienes ocupaban el poder adoptaban medidas políticas bruscas, firmes e irreversibles, sin mucha preparación previa. Tales medidas provocaban cambios efectivos de la conducta, sin tratar de modificar actitudes y valores. Pero es probable que estos cambios sigan a los de la conducta. En cambio, un enfoque más gradual de la desegregación no acrecentó la posibilidad de su aceptación por los miembros de la comunidad que se oponían a la integración. "*La oportunidad y el momento para la preparación del público con vistas al cambio no tienen una relación necesaria con la 'eficacia' y la 'tranquilidad' de éste.* No sólo puede usarse un intervalo de tiempo de la etapa de cambio para una preparación positiva, sino, además, como oportunidad para movilizar la resistencia abierta al cambio."[10]

Mustafá Kemal vuelve a demostrar la eficacia de la táctica de blitzkrieg en la solución de problemas aislados. Por lo general, cuando introducía una reforma primero realizaba algunas discusiones generales al respecto, sondeaba en forma cautelosa las actitudes de los distintos grupos. Luego hacía que sus ayudantes preparasen en secreto un plan para la reforma. Lo mostraba a unos pocos de los principales dirigentes de la política y la sociedad, y obtenía su apoyo. En el momento político más propicio, anunciaba con acentos expresivos la necesidad de la reforma al partido y la asamblea nacional, revelaba sus planes para el cambio y exigía su inmediata aprobación. La legislación que ponía en vigor las reformas era aprobada en seguida por la asamblea, antes que la oposición pudiese reunir sus fuerzas y preparar un contraataque. Los planes para la proclamación de la República de Turquía, por ejemplo, fueron elaborados por Kemal y unos pocos de sus consejeros más cercanos, durante el verano de 1923. El anuncio de esta idea revolucionaria, "que chocaba de frente con la del Estado musulmán tradicional", provocó una tremenda "conmoción, tanto en la

prensa de Estambul como en los pasillos del Parlamento, donde hasta entonces no había existido un movimiento republicano de importancia. Kemal se dio cuenta de que el debate en torno del tema podía resultar fatal. La república tenía que ser impuesta por otros medios, antes que la oposición tuviese tiempo de unirse".[11] En esa época distintos grupos deseaban una continuación del régimen tradicional, el establecimiento de una monarquía constitucional, con o sin el califa como monarca, o una democracia parlamentaria de varios partidos. Para lograr la aprobación de la república antes que estos grupos pudiesen combinar su oposición, Kemal organizó una crisis ministerial, hundió al gobierno, durante varios días, en una aparente anarquía, y luego presentó en forma espectacular el cambio constitucional deseado ante la dirección ejecutiva del partido y la asamblea, que no pudieron hacer otra cosa que aprobarlo, a despecho del resentimiento y la oposición murmurada de muchos de sus miembros.

Empleó una táctica parecida cuando implantó sus otras reformas de importancia. En enero de 1924, por ejemplo, decidió que había llegado el momento de abolir el califato. Invitó a los dirigentes máximos del gobierno a acompañarlo a unas maniobras militares, ocasión durante la cual obtuvo la aprobación de ellos a esa proposición, a la abolición del Ministerio de Seriat y a los cambios que deseaba introducir en materia de educación religiosa. En la conferencia figuraban también los directores de los principales periódicos, quienes se encerraron con el presidente durante dos días, a lo largo de los cuales los convenció de que empezaran a atacar al gobierno por su inacción en lo referente al califato. Apenas un mes después, el 1 de marzo, presentó sus proposiciones en el discurso de apertura de la Gran Asamblea Nacional, durante el cual argumentó que los cambios eran necesarios para salvaguardar a la república, unificar el sistema nacional de educación y purificar y elevar la fe islámica. Una vez más, la oposición conservadora y religiosa tuvo poco tiempo para ofrecer resistencia: el 3 de marzo se aprobaron las leyes para concretar los objetivos del Gazi.

Otros reformadores de tendencias modernizadoras imitaron, a veces de manera consciente, la táctica de Kemal. En Pakistán, por ejemplo, Ayub Khan trató de copiar en muchos aspectos el modelo de Mustafá Kemal, y en especial emuló su pauta de blitzkrieg para la implantación de reformas. "Cuando se ve ante un problema —informó un observador—, organiza una comisión de expertos para encontrar una solución, y una vez que recibe el informe aplica con rapidez sus conclusiones."[12] Tal fue, por ejemplo, la táctica empleada en 1958 para imponer la reforma agraria. Las leyes fueron redactadas por una comisión investigadora, y cinco días después que presentó su informe, aquéllas fueron aprobadas y promulgadas.

Como sugiere este estudio de la estrategia fabiana y la táctica de blitzkrieg, el problema clave para el reformador es el del ritmo y secuencia de movilización de nuevos grupos para la actividad política. Tiene que tratar de dominar y orientar este proceso, asegurarse de que en cada ocasión y frente a cada problema sus partidarios sean más fuertes que sus rivales. Por lo demás, tanto el revolucionario como el conservador trabajan con muchas menos

limitaciones en lo que respecta a movilizar a nuevos participantes políticos. La propia revolución es el proceso de movilización de grupos antes excluidos, contra las instituciones políticas y la estructura socioeconómica existentes. Resulta evidente que en ciertas circunstancias la movilización limitada que hace falta para la reforma podría llevar a la participación en masa que es la esencia de la revolución. Pero al mismo tiempo la movilización puede representar un peligro para el reformador desde el lado conservador. Como la reforma implica movimientos hacia una mayor igualdad social, económica y política, es lógico que se le opongan los "intereses creados" que se benefician con las desigualdades del orden existente. La superación de tales intereses presenta muchas dificultades para el reformador, pero por lo general es posible lograrla si los intereses creados no se encuentran en condiciones de movilizar y atraer hacia sí a grupos en lo fundamental apáticos. Por lo general éstos tienen muy pocos intereses materiales en juego en el orden existente, y a menudo se benefician, en ese mismo terreno material, con las formas que se pretenden implantar. Tienen, en cambio, un interés simbólico en la sociedad existente, y es frecuente que sus valores y actitudes sean muy conservadores y resistentes al cambio. Es muy posible que se identifiquen con las instituciones sociales y religiosas cuya reforma redundaría en su beneficio. Esto es lo que hace tan dificultosa la tarea del reformador. Como dijo Maquiavelo:

> Nada hay más difícil de realizar, ni de éxito más dudoso, ni más peligroso de manejar, que la iniciación de un nuevo orden de cosas. Pues el reformador tiene como enemigos a todos aquellos que se benefician con el antiguo orden, y sólo tibios defensores en quienes resultarían beneficiados con el nuevo. Esta tibieza es producto en parte del temor a sus adversarios, que tienen las leyes en su favor, y en parte de la incredulidad del género humano, que no cree de verdad en nada nuevo hasta que lo conoce en su experiencia concreta. Así ocurre que en cada oportunidad que surge para atacar al reformador, sus rivales lo hacen con el ardor de fanáticos, en tanto que los otros los defienden a desgano, de modo que entre unos y otros corre un gran peligro.[13]

La dialéctica del cambio es tal, que las proposiciones de reforma activan muy a menudo a grupos antes apáticos, que entonces ven amenazados sus importantes intereses. En cierta medida, el resurgimiento aristocrático contra el ascenso de la clase media a finales del siglo XVIII fue un movimiento de esa naturaleza. También lo fue, en el siglo XX, la llamada "resistencia" de los grupos blancos de bajos ingresos contra el ascenso de los negros en Estados Unidos. Estos hechos tienden a dicotomizar la política y a minar la posición del reformador. La conjunción de la estrategia fabiana y la táctica de blitzkrieg está destinada a reducir ese peligro y a aminorar la posibilidad de que los opositores a la reforma tengan el incentivo o la capacidad de movilizar a las masas contra el cambio. La movilización de éstas para la acción política ante la modernización de sus valores y actitudes constituye el máximo obstáculo potencial para el reformador. Es claro que esa movilización, por grupos revolucionarios y conservadores en competición, también tiende a polarizar la política y por lo tanto a reducir el apoyo al reformador. Sea quien fuere el triunfador en esa lucha, éste no puede abrigar la esperanza de beneficiarse con ella. Es evidente que los comunistas

alemanes se equivocaron en 1932 cuando predijeron, con confianza: *Nach Hitler kommen wir*; pero no se equivocaron tanto cuando dirigieron sus ataques contra el centro y de ese modo crearon la alternativa "Hitler o nosotros".

Los efectos de la ampliación de la participación política varían de una situación a otra. En la Turquía kemalista la actividad política se limitaba en gran medida a los grupos de élite urbanos, burocráticos. Dentro de ese estrecho círculo político, los elementos modernizadores del ejército y de los funcionarios públicos podían ejercer una influencia preponderante. Por consiguiente, los intereses de la reforma se oponían a los de una participación política más amplia. Ésta habría llevado a la política a grupos más conservadores y desequilibrado la balanza en contra de los reformadores. A la larga, en la década de 1950, eso fue lo que ocurrió, pero para entonces los cimientos del Estado kemalista eran tan fuertes, que sólo resultaban posibles movimientos más o menos reducidos orientados hacia la tradición. Pero Kemal previó ese peligro en la década de 1920, e hizo muy poco para ensanchar la participación política. En verdad, como dice Frey, "La esencia de la revolución de Ataturk consiste en que *explotó* la bifurcación de las comunicaciones que existía en la sociedad turca, en lugar de lamentarse por ella o atacarla en el acto, como hicieron muchos otros movimientos nacionalistas... La falta de comunicación entre la élite y la masa fue un factor vital que utilizó para simplificar su tarea y ponerla a la altura de sus recursos".[14] En Turquía existía una tensión entre el logro de la igualdad social y económica, por una parte, y el de la igualdad política por la otra. El avance hacia la primera dependía de la limitación de la segunda, y esta función fue precisamente la que cumplió el sistema político de un solo partido que existió en Turquía a todo lo largo de la Segunda Guerra Mundial. El paso a un sistema competitivo de partidos después de ésta amplió a su vez la participación política, hizo la política más democrática, pero al mismo tiempo volvió más lento en algunos terrenos el proceso de reforma socioeconómica, e inclusive lo invirtió.

La situación que tenían ante sí los reformadores en muchos países latinoamericanos era la contraria de la que enfrentó Kemal. La política estaba en ellos "del revés", y los grupos conservadores y oligárquicos dominaban la escena política. Por consiguiente la reforma socieconómica se vinculaba con la ampliación de la participación política, no con su limitación. Esa acumulación de problemas y divisiones hizo que la política en Latinoamérica fuese más intensa y violenta que en Turquía, y que la revolución pareciera una posibilidad mucho más inminente. En Turquía el reformador podía crear instituciones y promover el cambio socioeconómico sin ampliar la participación política. En América latina, en cambio, esta última no constituía un freno para los cambios sociales, sino uno de sus requisitos previos. Por consiguiente los conservadores parecían más reaccionarios porque se oponían a ambas cosas, en tanto que el reformador parecía más revolucionario (y más peligroso para el conservador) porque tenía que respaldar a las dos.

En ninguna sociedad se producen reformas sociales, económicas o políticas sin violencia, o sin su posibilidad inminente. Una violencia más o menos descentralizada y

espontánea es un medio común de los grupos que se encuentran en desventaja, para llamar la atención hacia sus motivos de queja y sus exigencias de reforma. Por lo común, los participantes activos en la violencia se encuentran muy alejados de los centros de poder, pero el hecho de éste puede ser usado con eficacia por los reformadores para imponer medidas que de otro modo serían imposibles. En verdad, la violencia puede ser estimulada por dirigentes comprometidos por entero a trabajar dentro de los marcos del sistema existente y que la ven como el estímulo necesario para practicar las reformas dentro de éste. La historia de la reforma en Estados Unidos —desde los jeffersonianos, pasando por los abolicionistas, los populistas y el movimiento obrero, hasta llegar al movimiento en defensa de los derechos cívicos— está salpicada de ejemplos de violencia y otras formas de desorden que ayudaron a iniciar cambios en materia de política gubernamental. En Inglaterra, a principios de la década de 1830, los motines y otras formas de acción violenta representaron un papel de importancia en la consolidación del apoyo de los whig a la ley de Reforma de 1832. En la década de 1950, en la India, grupos de clase media empleaban en general demostraciones, motines, *satiagrafas* y otras formas de protesta de masas (casi siempre acompañadas de violencia) para arrancar concesiones al gobierno.[15]

En general, en los países en vías de modernización, la más importante forma de actividad ilegal —y a menudo violenta— para promover reformas es quizá la ocupación de tierras. Por muchas razones que se analizan a continuación, la reforma agraria tiene importancia decisiva para el mantenimiento de la estabilidad política. Pero su concreción exige a menudo el quebrantamiento de la estabilidad. En Colombia, a finales de la década de 1920 y comienzos de la de 1930, por ejemplo, los campesinos comenzaron a ocupar tierras privadas. Algunas haciendas fueron ocupadas por completo y convertidas en cooperativas, dirigidas con la ayuda de funcionarios comunistas. Los terratenientes insistieron en que la policía y el ejército actuaran para devolverles los derechos sobre sus propiedades. Pero el gobierno se negó a comprometerse en forma activa con cualquiera de las partes de esas luchas locales; por el contrario, capitalizó la violencia rural para imponer en el Parlamento —que como todos los de los países en modernización estaba dominado por los terratenientes— una ley de reforma agraria que legalizaba las invasiones y en rigor hacía que los derechos de propiedad dependieran de la explotación eficiente de ésta. En forma más o menos parecida, en Perú, las invasiones de tierras que se produjeron en 1963, en el momento de la elección del gobierno de Belaunde, proporcionaron el detonante necesario para reunir apoyo para las medidas de reforma prometidas por ese gobierno. Pero en ambos casos la violencia descentralizada coincidió con la presencia en el poder de una administración que simpatizaba con ella y que tenía una orientación reformista, como en el caso de la violencia en defensa de los derechos cívicos en Estados Unidos, a mediados de la década de 1960. En la mayoría de las sociedades la paz civil es imposible sin alguna reforma, y ésta imposible sin cierta violencia.

La eficacia de ésta para promover la reforma nace de manera directa de la medida en que parece anunciar la movilización política de nuevos grupos que emplean nuevas

técnicas políticas. Además, esa eficacia depende de la existencia de alternativas políticas factibles, cuya aplicación pueda reducir los desórdenes. Si la violencia parece ser una respuesta puramente anómica a una situación general y tener blancos difusos o inciertos, será de muy poca utilidad para promover reformas. Para ello, tanto reformadores como conservadores tienen que percibirla como vinculada en forma directa a la acción respecto de determinado problema político. Entonces desplaza el debate, de los méritos de la reforma a la necesidad del orden público. Por cierto que la argumentación en favor de la reforma nunca es más fuerte que cuando se la expresa en términos de la necesidad de conservar la paz interior. Tiene entonces por efecto atraer hacia el lado de la reforma a los conservadores interesados en el mantenimiento del orden. Desde los primeros días del régimen de Vargas, en la década de 1930, las élites brasileñas citaron a menudo la frase: "Debemos hacer la revolución antes que la haga el pueblo". Luego de los motines de Birmingham, en 1963, el presidente Kennedy, en forma más o menos parecida, declaró que la aprobación de su proyecto de ley de derechos civiles era necesaria "para terminar con la lucha en las calles y llevarla a los tribunales". Si no se lo promulgaba, advirtió, ello conduciría "a la continuación de las luchas raciales, si no a su acentuación, con lo cual el liderazgo, por ambas partes, pasaría, de manos de hombres razonables y responsables, a las de los traficantes del odio y la violencia". Subrayadas por la violencia y el desorden raciales que existían, predicciones como ésa hicieron que inclusive los republicanos y demócratas conservadores apoyaran la legislación sobre derechos civiles.

Pero la efectividad de la violencia y el desorden en lo referente a estimular las reformas no reside en su carácter intrínseco. Lo que las promueve no es la violencia *per se*, sino más bien la conmoción y la novedad involucradas en la utilización de una técnica política no conocida o inusual. La voluntad demostrada por un grupo social, de ir más allá de las pautas de acción aceptadas, es lo que proporciona impulso a sus exigencias. En efecto, esa acción implica la diversificación de las técnicas políticas, y una amenaza para la organización y procedimientos políticos existentes. Motines y actos de violencia, por ejemplo, eran fenómenos familiares en Inglaterra, a principios del siglo XIX. La magnitud e intensidad de esos hechos en 1831 eran, en cambio, cosas nuevas. En un comentario sobre los motines de Nottingham y Derby, Melbourne declaró: "Creo que estas violencias y ultrajes son nuevos y carecen de precedentes en este país; por lo menos yo no recuerdo haber oído hablar nunca de casas de campo atacadas, incendiadas y saqueadas, en ninguna otra época de fermento político".[16] La naturaleza en apariencia sin precedentes de la violencia fue lo que llevó a Melbourne a propiciar reformas. También en Estados Unidos, las huelgas de brazos caídos de la década de 1930, y los *sit-ins* de la de 1960 fueron tácticas nuevas, cuya novedad apuntalaba la seriedad de las exigencias de obreros y negros. En Vietnam del Sur, en 1963, los motines y manifestaciones eran sucesos familiares. Pero la autoinmolación de los monjes budistas constituyó un acentuado crecimiento del nivel de violencia interna, que sin duda representó un papel de importancia en lo referente a llevar

a los principales oficiales norteamericanos y vietnamitas a decidir la necesidad de un cambio en el régimen.

Que la novedad de la técnica, antes que su carácter intrínseco, es lo que estimula la reforma, lo demuestra el hecho de que la utilización repetida de aquélla reduce su valor. En 1963 los motines raciales en Estados Unidos y las inmolaciones de los monjes en Vietnam ayudaron a producir importantes cambios en materia de política gubernamental y dirección política. Tres años más tarde, sucesos similares no produjeron iguales consecuencias. Lo que antes parecía una estremecedora desviación respecto de la norma política era ahora una táctica más o menos convencional. Es claro que en muchos sistemas pretorianos la violencia llega a ser una forma endémica de acción política y por lo tanto pierde por completo su capacidad de engendrar cambios trascendentes. Por lo demás, en los sistemas no pretorianos las formas de protestas nuevas o desusadas pueden quedar incorporadas dentro de los límites reconocidos de la acción política legítima. Arthur Waskow ha hecho observar con agudeza:

> En la medida en que la política del desorden apunta a provocar cambios, por lo general es la invención de personas que se encuentran "fuera" de determinado sistema de orden político y que quieren introducir cambios que les permitan entrar. Al hacerlo tienden a emplear nuevas técnicas, que les resultan sensatas sobre la base de sus propias experiencias, pero que parecen desordenadas para personas que piensan y actúan dentro del sistema. Los negros no fueron en modo alguno los primeros en iniciar este proceso. Por ejemplo, en los siglos XVII y XVIII los abogados y comerciantes urbanos que no conseguían que los políticos arraigados prestasen atención a sus quejas (y que tenían muy escasa representación en el Parlamento), usaron el recurso ilegal y desordenado de la publicación de panfletos políticos contra el orden establecido. Del mismo modo, los obreros del siglo XIX que no lograban que sus empleadores o los legisladores electos atendiesen sus reivindicaciones, emplearon la sindicalización y la huelga —que al principio eran ilegales— para llamar la atención hacia sus quejas. En ambos casos, el uso de la política de desorden no sólo hizo que quienes la empleaban fuesen aceptados en el orden político y se atendiesen sus reclamos inmediatos, sino que además las nuevas técnicas fueron aceptadas e incorporadas a la panoplia de métodos políticos autorizados y aprobados. En una palabra, se modificó el propio sistema de "orden". Así, pues, la "difamación criminal" del panfleto político quedó entronizada como libertad de prensa, y la "conspiración criminal" de la huelga fue colocada en el altar, en el sistema de sindicatos libres. El desorden de un siglo se convirtió en la libertad del siguiente, bajo la ley organizada.[17]

Por cierto que una de las pruebas de la adaptabilidad de un sistema político podría consistir muy bien en su capacidad para asimilar, moderar y legitimar nuevas técnicas de la acción política empleada por grupos que le presentan nuevas exigencias.

La eficacia de la violencia o de cualquier otra técnica nueva en lo referente a promover reformas puede también declinar junto con su éxito en lo referente a la promoción de éstas. Si el desorden y la violencia ejercidos por un grupo llevan al gobierno a hacer concesiones, es muy posible que aumente la propensión del grupo a utilizar tales recursos. El empleo repetido de las mismas tácticas reduce su efecto. Al mismo tiempo, supuestamente disminuye la disposición del gobierno a hacer nuevas concesiones. Por una parte, no cabe duda de que antes calculó que sus reformas reducirían la violencia, en lugar de intensificarla, y es comprensible que tenga una reacción airada cuando no ocurre así.

Además, el hecho de que haya otorgado la concesión que consideró deseable y necesaria significa que la nueva violencia para conseguir otras concesiones tiene, en su opinión, una legitimidad cada vez menor, pues se la ejerce en respaldo de exigencias "irresponsables", y no de reivindicaciones "razonables". Por consiguiente, la situación se polariza: el gobierno considera que "debe establecer límites" ante grupos "que han ido demasiado lejos", en tanto que éstos sienten que el gobierno "los ha traicionado" y que "no tiene interés en introducir cambios fundamentales". En ese momento adquiere importancia decisiva el impacto de la reforma sobre las perspectivas de la revolución.

¿LA REFORMA ES UN SUSTITUTO O UN CATALIZADOR?

A principios de la década de 1960 la reforma social se convirtió en una meta explícita de la política norteamericana. La Alianza para el Progreso encarnaba la idea de que la reforma democrática que condujese a una distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos en América latina sería un sustituto de la revolución violenta. Las presiones en favor del cambio social, que se acumulaban en sociedades todavía dominadas por estrechos grupos oligopólicos, debían ser atenuadas en forma gradual, pues de lo contrario crecerían hasta el punto en que estallasen de golpe, para aplastar y destruir toda la estructura de la sociedad. Una sucesión continuada de cambios en pequeña escala, en materia de liderazgo y política, eliminaría la posibilidad de cambios drásticos, rápidos, violentos, en las instituciones, la estructura social y los valores, que siempre se producen con las revoluciones.

La suposición política tenía sólidas bases en la teoría política y la experiencia histórica. "La sucesión, la reforma programática y la revolución palaciega —dicen Lasswell y Kaplan— funcionan como sustitutos de la revolución política y social." En una forma parecida, Friedrich sugiere que "muchas revoluciones pequeñas impiden una grande, pues a medida que varios factores del orden social son 'revolucionarizados' por el camino del proceso social en funcionamiento, las tensiones que harían necesario el 'derrocamiento' por la fuerza del orden político resultan aliviadas cuando se las canaliza hacia operaciones constructivas". En forma parecida, R. R. Palmer termina su gran obra de dos volúmenes sobre la Revolución francesa con la siguiente observación: "Ninguna revolución tiene que ser considerada inevitable. En el siglo XVIII habría podido no producirse una revolución si las antiguas clases gobernantes y superiores hubieran hecho concesiones más sagaces, y, en verdad, si las tendencias contrarias, hacia una afirmación positiva de los valores aristocráticos, no hubiesen sido tan fuertes".[18] No cabe duda de que ésta es una proposición razonable. ¿Qué otra prueba de su validez hace falta, aparte de la frustración de las esperanzas depositadas por el marxismo en Europa occidental, a medida que país tras país quitaban la mecha a la dinamita de la revolución industrial, por medio de la

ampliación del sufragio, las leyes fabriles, el reconocimiento de los sindicatos, las leyes salariales y de jornadas de trabajo, los seguros sociales y los de desocupación?

Pero hay una contraproposición. Se puede argumentar que la reforma contribuye, no a la estabilidad política, sino a una inestabilidad mayor e inclusive a la revolución misma. La reforma puede ser un catalítico de la revolución, antes que un sustituto de ella. En términos históricos, se ha señalado con frecuencia, las grandes revoluciones siguieron a períodos de reformas, no a etapas de estancamiento y represión. El hecho mismo de que un régimen lleve a cabo reformas y otorgue concesiones estimula las exigencias de más cambios, que con suma facilidad pueden convertirse en la bola de nieve de un movimiento revolucionario. En su análisis de la Revolución francesa, Tocqueville llegó a la famosa conclusión, citada muy a menudo, que es precisamente la contraria de la de Palmer:

> El orden social derribado por una revolución es casi siempre mejor que el que lo precedió, y la experiencia nos enseña que, hablando en términos generales, el momento más peligroso para un mal gobierno es aquél en que trata de enmendarse. Sólo una consumada capacidad de estadista puede permitir a un rey salvar su trono, cuando luego de un período de gobierno opresivo se dedica a mejorar la suerte de sus súbditos... [En Francia las reformas] prepararon el terreno para la Revolución, no tanto porque eliminaran los obstáculos que se interponían en su camino, sino, en mayor medida, porque enseñaron a la nación cómo había que hacer para eliminarlos.[19]

No cabe duda de que la teoría del catalizador es un punto de vista minoritario entre los pensadores de Estados Unidos. Éstos tienden quizás a dar por supuesto que las concesiones producen resultados estabilizadores frente a las exigencias nacionales de cambio, y desestabilizadores cuando se trata de exigencias internacionales en ese sentido. Las clases desposeídas son apaciguadas, a los gobiernos desposeídos no se hace más que excitarlos. Las concesiones internas son buenas; se las llama reformas. Las internacionales son malas, y se las denomina apaciguamiento. Una vez más parecería que los supuestos políticos norteamericanos surgen de la experiencia histórica, y más en especial del hecho de que la política interna de Franklin Roosevelt funcionó, en tanto que no ocurrió lo mismo con la de Neville Chamberlain. Pero es evidente que tanto en la espera internacional como en la nacional ninguno de los dos supuestos sobre el cambio gradual tiene validez universal.[20] En el plano interno y en el internacional, en algunos casos el cambio o la reforma graduales pueden producir mayor estabilidad, y en otros casos promover el desorden y cambios fundamentales violentos.

CUADRO 1. *Actitudes hacia el cambio político*

Actitud hacia la revolución	*Supuestos sobre la reforma en relación con la revolución*	
	Catalizador	*Sustituto*
A favor	Ortodoxo Revolucionario	Izquierdista Desviacionista
En contra	Inmovilista	Reformista

La relación entre reforma y revolución es de importancia decisiva para todos los grupos implicados en el proceso de cambio político. El "reformista" cree que la reforma es un sustituto de la revolución, y por ello trata de lograr una mayor igualdad social y económica por medios pacíficos. El radical extremista o "desviacionista de izquierda", también adhiere por lo común a la teoría del sustituto, y por ese motivo se opone a la reforma. El "revolucionario ortodoxo" y el "inmovilista", en cambio, se aferran a la teoría del catalizador, que lleva a este último a oponerse a toda modificación del statu quo, en tanto que el primero abriga la esperanza de utilizar los cambios pequeños como una cuña para lograr otros más fundamentales.

El principal debate no es el que se desarrolla entre quienes asignan distintos valores a la deseabilidad de la revolución, sino más bien entre aquellos que ofrecen diferentes pronósticos en cuanto a la relación entre revolución y reforma. El reformista le dice al inmovilista que son necesarias algunas concesiones para evitar el diluvio; éste advierte que toda concesión llevará al debilitamiento del orden establecido. Entre el revolucionario ortodoxo y el desviacionista de izquierda se entabla una controversia similar. Por cierto que en el plano histórico los debates más interesantes, informativos y penetrantes en ese terreno son los que se realizaron en círculos marxistas. Es posible que el autor más prolífico sobre el tema fuese el propio Lenin, quien en una u otra ocasión parece haber analizado casi todas las posiciones concebibles al respecto. Pero en general sus puntos de vista se aproximaban más a menudo a los del revolucionario "ortodoxo"; creía que las reformas arrancadas a un régimen apresuraban la revolución, aunque las iniciadas en forma voluntaria por éste podrían demorarla. "Las reformas —afirmó Lenin en 1894 contra las tendencias revisionistas, es decir, reformistas, de Piotr Struve— no deben cotejarse con la revolución. La lucha por las reformas no es más que un medio de reunir las fuerzas del proletariado para la lucha por el derrocamiento revolucionario final." Del mismo modo, en su otro flanco, contra los boicotistas y los otzovistas, en 1906, y contra los "comunistas de 'izquierda'" en 1920, afirmó que las reformas arrancadas al sistema existente eran buenas y

conducían a la revolución: "Las victorias parciales en las revoluciones, esas concesiones forzadas y apresuradas por parte del antiguo régimen, son el símbolo más seguro de nuevas perturbaciones civiles, mucho más decisivas y agudas, que abarcan a masas cada vez más amplias de la población".[21]

Pero los revolucionarios del siglo XX han llegado a abrigar cada vez más dudas en cuanto a la teoría catalítica de la reforma, modificada por Lenin. El fracaso de las esperanzas marxistas, en lo que respecta a las sociedades desarrolladas de Occidente, ha hecho difícil creer que los revolucionarios puedan obtener al mismo tiempo la reforma y la revolución. La ortodoxia revolucionaria tradicional ha declinado, y la aceptación de la teoría del sustituto dividió a sus ex partidarios entre los que siguen el camino de Bernstein y los que transitan por el de Mao.

Los expertos en ciencias sociales —lo mismo que los revolucionarios sociales— no pueden recorrer los dos caminos al mismo tiempo. Si en general la teoría del sustituto es correcta, entonces la del catalizador es errónea, y a la inversa. Lo más probable es que una tenga razón en ciertas condiciones y la otra en otras distintas. Las condiciones pertinentes incluyen los *requisitos previos* de la reforma y la revolución, y las *consecuencias* de una y otra. No cabe duda de que la relación más importante entre reforma y revolución es la de que la centralización del poder en el sistema político parece ser una condición previa de ambas. Dicha centralización, en especial en un sistema en el que existe muy poco poder, es un prerrequisito esencial, como ya lo señalamos, para la innovación y la reforma políticas. También es un requisito previo para la revolución. Por lo menos en las primeras etapas de la modernización, la vulnerabilidad de un régimen a la revolución varía en relación directa con la capacidad de ese régimen para la reforma.

El dilema que tiene ante sí el monarca modernizador en un sistema político tradicional es la manifestación más clara de una característica más amplia de los sistemas que pasan por cambios políticos. En el siglo XVIII el fisiócrata Letronne afirmaba que: "La actual situación de Francia es muy superior a la de Inglaterra, pues aquí es posible imponer en un santiamén reformas que modifiquen toda la estructura social, en tanto que en Inglaterra pueden ser siempre bloqueadas por el sistema de gobierno de partidos".[22] Pero las mismas condiciones que facilitaron la reforma en Francia también hicieron posible la revolución, y "el sistema de gobierno de partido", que obstruía la reforma en Inglaterra la protegió, a la vez, contra la revolución. Del mismo modo, en 1861, Alejandro II decretó con éxito la abolición de la servidumbre, en tanto que el logro simultáneo de la reforma comparable en Estados Unidos exigió cuatro años de sangriento conflicto. Pero el mismo poder centralizado que permitió las reformas rusas de la década de 1860 también hizo posibles las revoluciones de 1917.

En términos más generales, como ya lo vimos, los sistemas tradicionales centralizados, y en especial Imperios burocráticos tales como el manchú, el Romanov y el otomano, terminan casi siempre en revolución. En tales sociedades el monarca monopoliza la legitimidad, con lo cual el sistema se ve imposibilitado de adaptarse en forma pacífica a la

expansión del poder político y al surgimiento de otras fuentes de iniciativa social y autoridad política. El nacimiento de tales fuentes exige el derrocamiento del sistema. Por otra parte, en países con sistemas políticos más complejos y dispersos, con un gobierno local y vigoroso, con Estados o provincias autónomos, el camino de la reforma y la probabilidad de la revolución son más inciertos. Las fuerzas sociales opuestas a los grupos que dominan el gobierno central pueden dominar todavía gobiernos locales y regionales, y por lo tanto identificarse con algunos elementos del sistema político existente, en lugar de sentirse separados de todo él. "Si algo definitivo puede decirse acerca de las revoluciones políticas —declara Tannenbaum—, es que no se producen ni pueden producirse en países en que la fuerza política se encuentra dispersa en un millar de lugares, y en que multitud de individuos se sienten personalmente involucrados en los problemas permanentes de una parroquia o municipio autónomos y participan en la elaboración de las reglas para el gobierno de la unidad mayor, sea ella el distrito, el Estado o la nación."[23]

El hecho de que tanto la reforma como la revolución dependan del poder centralizado impone a menudo una dramática carrera entre ambas. En tales circunstancias, los efectos de la reforma sobre la probabilidad de la revolución pueden depender de la naturaleza de la primera, de su oportunidad y de la composición de los revolucionarios. Las reformas políticas, por ejemplo, hacen más probables la revolución, porque despiertan expectativas de nuevos beneficios a la vez que sugieren una debilidad del régimen existente. En cambio las reformas de liderazgo pueden agotar los elementos dinámicos del movimiento revolucionario e incorporarlos al Establecimiento, lo cual hace menos probable la revolución. Las diferencias de estabilidad política entre Gran Bretaña por un lado, y Francia y Alemania por el otro, pueden relacionarse, en cierta medida, con estas distintas pautas de reforma.[24] Además, algunas reformas políticas (pero no otras) y algunas de liderazgo (pero no otras) tienden a dividir las fuerzas revolucionarias, a moderar su fervor, a reducir el atractivo que presentan a aliados en potencia, y a unir a las fuerzas reformistas grupos que se opondrán a hacer nuevas concesiones a las revolucionarias. Las reformas por sí mismas, en especial, pueden modificar el equilibrio de poder entre distintos grupos revolucionarios que se oponen al régimen existente. Las que se llevan a cabo en respuesta a las exigencias de los dirigentes revolucionarios más moderados fortalecen la posición de éstos y su política en relación con los más extremistas. Las que se realizan en respuesta a la acción violenta y directa patrocinada por grupos de radicales existentes dentro del movimiento revolucionario, fortalecen a estos dirigentes y convencen a otros de lo correcto de sus tácticas y objetivos. Pero para los gobiernos de muchos países en vías de modernización éstas son a menudo las condiciones previas y necesarias para la reforma. Los gobiernos se muestran demasiado débiles, apáticos, conservadores o ciegos ante las divisiones existentes en el movimiento revolucionario, como para producir reformas que tengan el efecto de fortalecer las tendencias moderadas de dicho movimiento. Por el contrario, hacen falta motines, demostraciones y violencia para impulsarlos a la acción; en

estas circunstancias, la reforma no es más que un incentivo, como sugirió Lenin, para más motines, manifestaciones y violencia.

La oportunidad de las reformas puede también tener su importancia en un sentido más general. Las contraélites, han sugerido Laswell y Kaplan, pueden presentar exigencias revolucionarias en sus fases de poder mínimo y máximo.[25] En la primera fase tienen pocos incentivos para aceptar reformas y concesiones, porque éstas son pequeñas en comparación con sus aspiraciones a la reconstrucción total de la sociedad. En la segunda, en cambio, su disposición a aceptar reformas o concesiones es reducida debido a que ya se encuentran cerca de la adquisición del poder total: están en condiciones de exigir la rendición incondicional. Pero con un poder intermedio, la contraélite puede mostrarse interesada en la aceptación de su ingreso a la estructura de poder existente. Sus miembros querrán participar en el gobierno —lograr inmediatamente algunos beneficios—, antes que aferrarse a las esperanzas de derribar todo el sistema. Por consiguiente, las reformas de liderazgo pueden muy bien ser eficaces en esta fase, e inútiles cuando los revolucionarios son, o bien notablemente más débiles, o bien notablemente más fuertes.

En términos más específicos, los efectos de la reforma sobre la probabilidad de la revolución dependen de la composición social de los grupos que exigen el cambio y de la naturaleza de sus aspiraciones. Los dos grupos críticos son la intelectualidad urbana de clase media y el campesinado. Estos grupos y sus reivindicaciones tienen diferencias fundamentales entre sí. A consecuencia de ello, las reformas dirigidas hacia la clase media urbana son un catalítico de la revolución; las dirigidas al campesinado son un sustituto de ésta.

La intelectualidad urbana: la reforma como catalizador

La oposición de la intelectualidad urbana al gobierno es una característica general, no sólo de las sociedades pretorianas, sino también de casi todos los tipos de sociedades en proceso de modernización. En las pretorianas es corriente que los estudiantes representen la fuerza política civil, de clase media, más activa e importante. En las no pretorianas, sus oportunidades de acción política se encuentran limitadas por la fuerza de las instituciones y de los conceptos de legitimidad que predominan. Pero sus actitudes y valores se ubican en el mismo síndrome de oposición que existe en las pretorianas. En los sistemas políticos tradicionales la universidad de la ciudad capital es casi siempre el centro de actitudes hostiles y de conspiraciones contra el régimen. En Irán y Etiopía, las universidades de Teherán y Haile Selassie son los principales centros de sentimientos antimonárquicos. Las ciudades de Marruecos y Libia han sido sacudidas por motines y manifestaciones estudiantiles. En el extremo opuesto, en los sistemas políticos comunistas, las universidades también fueron centros de crítica y oposición al régimen. En la Unión Soviética, China, Polonia y otros lugares de Europa oriental, la voz de los estudiantes es la

de la disensión: en estos casos no tanto disensión respecto de las premisas ideológicas de la sociedad, como en lo que se refiere a las instituciones y prácticas políticas del gobierno.[26] En los Estados independientes de África —pero según parece, en especial en las antiguas colonias francesas— los estudiantes también han sido frecuentes oponentes al régimen.

La oposición estudiantil al gobierno representa el síndrome extremo de la oposición de clase media, debido a que es constante. Puede ser influida sólo en forma marginal por reformas o por acciones gubernamentales destinadas a introducir algunas mejorías. Existe con virtual independencia de la naturaleza del gobierno en la sociedad, y de la política que éste desarrolla. En Corea, por ejemplo, el creciente número de estudiantes de Seúl se convirtió en el centro de la oposición al gobierno de Syngman Rhee a finales de la década de 1950. Las manifestaciones y motines estudiantiles de abril de 1960 iniciaron la cadena de sucesos que llevaron al derrocamiento de la dictadura de Rhee. Este régimen fue reemplazado por el gobierno liberal de John Chang, que en sus objetivos, política, liderazgo y fuentes de apoyo representaba casi todo lo que los estudiantes habían exigido. Pero unos pocos meses después que el gobierno de Chang llegó al poder, también él fue sacudido por demostraciones estudiantiles, y una investigación acerca de las actitudes de los estudiantes indicó que menos del 4 por ciento de los coreanos prestaban su pleno apoyo al gobierno.[27] Seis meses más tarde, cuando el régimen de Chang fue expulsado por los militares, la oposición estudiantil se manifestó casi inmediatamente contra el nuevo gobierno encabezado por el general Pak. En los años que siguieron, en el aniversario de la "revolución de abril" contra Rhee, y a menudo también en otras oportunidades, el régimen de Pak tuvo que hacer frente a motines y demostraciones en masa por parte de los estudiantes secundarios y universitarios de Seúl. Los estudiantes coreanos se oponían a la dictadura autoritaria, a la democracia liberal, al régimen militar y al gobierno de partido.

En otras sociedades se encuentran pautas similares. En 1957 los estudiantes colombianos representaron un papel fundamental en el derrocamiento de la dictadura de Rojas Pinilla, y en el retorno a la democracia electoral. Pero unos años más tarde el 90 por ciento de los de la Universidad Nacional de Bogotá dijeron que no confiaban en el sistema político y en los valores sociales del gobierno. Los países que han pasado al comunismo son parecidos. La Universidad de La Habana fue el centro de oposición a Batista; también lo fue en el caso de Castro. En 1920 la Universidad de Pekín era la cuna del movimiento nacionalista chino y del Partido Comunista chino; en 1966, según el Comité Central de este partido, era un empecinado baluarte de la reacción".[28] En algunos países en modernización el apoyo al gobierno proviene principalmente de las clases adineradas; en otros, de las masas de los pobres. En algunos, el gobierno recurre a los elementos más moderados, en otros se basa en el respaldo de los grupos tradicionales. En algunos el apoyo gubernamental se organiza por medio de las estructuras burocráticas, en otros mediante agrupamientos de asociación o adjudicación. Pero en casi ninguno de los países en modernización pueden los gobiernos contar durante mucho tiempo con el apoyo de la comunidad intelectual. Si existe una división que sea casi universal en los países en proceso

de modernización, se trata de la que hay entre el gobierno y la universidad. Si el palacio presidencial es el símbolo de la autoridad, el edificio del sindicato estudiantil es el de la revuelta.

Esta pauta de oposición de clase media urbana, intelectualidad y masa estudiantil sugiere que se trata del tipo que las reformas no logran moderar y que, por el contrario, pueden muy bien exacerbar. En la mayoría de los casos esta oposición no nace de una insuficiencia material. Surge, en cambio, de la inseguridad psicológica, de la alienación y la culpabilidad personales, y de una abrumadora necesidad de un sentimiento firme de identidad. La clase media urbana desea dignidad nacional, un sentimiento de progreso, un objetivo nacional y la oportunidad de realizarse mediante la participación en la reconstrucción general de la sociedad. Todas éstas son metas utópicas. Son exigencias que gobierno alguno puede satisfacer. Por consiguiente, no es posible apaciguar por medio de reformas a estos elementos de la clase media urbana. En verdad, en la mayoría de los casos, se oponen con vigor a ellas, y tienden a mirarlas como una dádiva y no como un cambio. Es posible que así suceda en muchos casos, pero el problema tiene otra faceta. Pues si el clamor en favor de las reformas puede convertirse en una excusa para una acción incompleta, la exigencia de revolución es con frecuencia la excusa para una inacción completa. Los cafés y bares latinoamericanos están repletos de intelectuales que desechan con desprecio oportunidades para mejorar a sus sociedades porque los cambios que se proponen no son fundamentales, revolucionarios o, para usar su frase favorita, de carácter estructural.

El estudiante, en especial, es influido por el mundo moderno y por las naciones avanzadas de Occidente. En su mentalidad existen dos grandes brechas: una, entre los principios de modernidad —igualdad, justicia, comunidad, bienestar económico— y su realización en su propia sociedad, y la segunda entre las condiciones reales que existen en las naciones avanzadas del mundo y las que predominan en su propia sociedad. “Es claro que en todos los países —ha escrito Lipset— la realidad choca por lo general con los principios, y los jóvenes, en especial los que han sido protegidos en la adolescencia, ...lo sienten con energía. Los jóvenes educados de todos los países del mundo, pues, tienden a apoyar en forma desmesurada movimientos idealistas que toman las ideologías del mundo adulto con más seriedad que éste.”[29] De tal manera, el estudiante se avergüenza de su propia sociedad y se aleja de ella; se siente lleno del deseo de reconstruirla por completo, para ponerla en “la primera fila de las naciones”. Divorciado de su familia, y de las normas y pautas de conducta tradicionales, se identifica tanto más totalmente con las normas y principios abstractos de la modernidad. Éstos se convierten en los criterios absolutos según los cuales juzga a su propia sociedad. Ninguna meta es suficiente, salvo la reconstrucción total de ésta.

Los esfuerzos modernizadores de estudiantes e intelectuales de la Rusia del siglo XIX son, en muchos sentidos, un prototipo para los de sus contrapartidas del siglo XX en Asia, África y América latina. Además, la conducta de los intelectuales rusos es un claro ejemplo

de que la reforma puede ser un catalítico para un extremismo más radical. Las "Grandes Reformas" de Alejandro II estimularon en forma directa la organización y actividad revolucionarias de los estudiantes y otros miembros de la intelectualidad. En respuesta a los motines estudiantiles de finales de la década de 1850, Alejandro siguió una política de benevolencia y de concesiones liberalizantes. Pero el descontento siguió en aumento, y llegó a su culminación en los años inmediatamente posteriores a la abolición de la servidumbre, para culminar en el intento de asesinar a Alejandro en 1866. Mosse hace notar que la "modesta ampliación de la libertad permitida por el nuevo zar produjo, en forma inevitable, una apremiante exigencia de más libertades. De pronto se sintió que resultaban irritantes las limitaciones aceptadas casi sin murmullos bajo Nicolás. El público, hasta entonces excluido en gran parte de los asuntos del Estado, protestó y afirmó que las libertades relativas otorgadas por Alejandro eran inadecuadas".[30] En algún sentido, el movimiento revolucionario ruso de la segunda mitad del siglo XIX fue el producto de las "Grandes Reformas" de Alejandro, a mediados del siglo.

En forma más o menos parecida, en muchos países las revoluciones de 1848 se produjeron a continuación de los esfuerzos de los gobiernos para iniciar reformas destinadas a satisfacer por lo menos algunas de las exigencias de la clase media. En los territorios papales, por ejemplo, Pío IX amplió la libertad de prensa entre 1846 y 1848, estableció un gobierno municipal para la ciudad de Roma, modernizó la administración provincial, creó una asamblea consultiva y la Guardia civil, "con lo cual armó a la clase media, cuya exigencia de reformas era la más fuerte de todas". Pero las reformas de Pío no satisficieron a los elementos de la clase media; estalló la revolución; la Guardia civil se puso de parte de los insurgentes, y Pío se vio obligado a huir a Nápoles.[31]

En el siglo XX, y en una situación en todo sentido distinta, el gobierno de Reid Cabral, en la República Dominicana, fue derribado por una insurrección de la clase media urbana después de iniciar una cantidad de reformas. Entre éstas se contaban la revitalización de la economía, la expansión de las libertades públicas, la reducción de la corrupción, la aplicación de medidas de austeridad, la programación de elecciones y la purga de "algunos de los elementos más opresores y corrompidos de las fuerzas armadas". Pero precisamente en ese momento de mejoría gradual y lenta y ascendente estalló la revolución de abril de 1965; y parece irónico que Reid fuese expulsado, por lo menos en parte, a consecuencia de las reformas que había comenzado a poner en práctica".[32]

Los programas que satisfacen las exigencias de la clase media radical no hacen más que aumentar la fuerza y extremismo de esta clase. Es improbable que reduzcan sus tendencias revolucionarias. Para el gobierno interesado en el mantenimiento de la estabilidad política, la respuesta adecuada al radicalismo de clase media es la represión, no la reforma. Las medidas que reducen el número, fuerza y coherencia de los elementos radicales de esta clase contribuyen en importante proporción al mantenimiento del orden político. Las acciones gubernamentales destinadas a limitar el desarrollo de las universidades pueden reducir la influencia de los agrupamientos revolucionarios. Por otra parte, los programas

destinados a proporcionar beneficios a los estudiantes no atenúan sus tendencias revolucionarias. Inclusive pueden intensificar los sentimientos de culpabilidad latentes que a menudo existen entre los estudiantes de clase media y superior, y de ese modo acentuar las tendencias a la oposición. La Universidad Nacional de Bogotá, por ejemplo, era un centro de agitación política y de actividad antigubernamental y antiamericana. A mediados de la década de 1960 la universidad inició, con importante ayuda de la AID, un amplio programa para reducir ese descontento. El programa incluía "la provisión de mejores dormitorios y otras instalaciones, la ampliación del cuerpo docente y la revisión de los programas de estudios".[33] Pero estas reformas facilitan y estimulan la agitación política estudiantil. En términos de estabilidad política, el gobierno etíope siguió un rumbo más prudente cuando, en 1962 y 1963, cerró los dormitorios de la Universidad Haile Selassie, con lo cual obligó a muchos estudiantes a volver a sus hogares.

El campesinado: la reforma como sustituto

Alguien dijo alguna vez que la gloria de la Armada Británica consistía en que sus hombres jamás se amotinaban, o por lo menos casi nunca, salvo para exigir una paga más elevada. Más o menos lo mismo puede decirse acerca de los campesinos. Se vuelven revolucionarios cuando sus condiciones de propiedad de la tierra, de arriendo, mano de obra, impuestos y precios resultan, en su opinión, insostenibles. A todo lo largo de la historia, las revoluciones campesinas y las jacqueries apuntaron por lo general a la eliminación de problemas y abusos específicos. En Rusia, lo mismo que en otras partes, tenían como blanco casi invariable a los terratenientes y funcionarios locales, y no la autoridad del zar o la Iglesia, ni la estructura general de los sistemas político o social. En muchos casos, la situación económica del campesinado declinó en forma drástica poco después del estallido de la revolución. La inquietud de la década de 1780 en la Francia rural, observa Palmer, "se debió, no sólo a la pobreza, sino a un sentimiento de depauperación".[34] La represión de 1789 agravó esta situación, y e1 precio del pan llegó a su tope máximo en cien años. Estos sufrimientos materiales, conjugados con la oportunidad política que ofrecía la convocatoria de los Estados Generales, proporcionaron el combustible y el tiro de aire necesarios para el estallido campesino. La acción de los campesinos en todas las grandes revoluciones se dirigió ante todo a la rápida, directa y, si era necesario, violenta rectificación de la situación material inmediata que se había vuelto intolerable. Los intelectuales revolucionarios proclaman la muerte del antiguo orden y el nacimiento de una nueva sociedad; los campesinos revolucionarios matan al recaudador de impuestos y se apoderan de la tierra.

La base material de la insatisfacción campesina tiene importancia decisiva en lo referente a proporcionar una alternativa respecto de la revolución. Gobierno alguno puede abrigar la esperanza de satisfacer las exigencias de los estudiantes amotinados. Pero si así lo quiere, puede afectar en importante medida la situación del campo, de modo de reducir

la propensión de los campesinos a la rebelión. Si bien las reformas pueden ser el catalizador de la revolución en las ciudades, son un sustituto de ésta en el campo.

Las fuentes materiales de la inquietud campesina ayudan a explicar las imágenes en pugna de la actitud de los hombres de campo. El intelectual de clase media urbana tiene aspiraciones que no pueden concretarse, y por lo tanto existe en un estado de permanente volatilidad. Resulta imposible confundir su papel. El campesinado, en cambio, puede ser el baluarte del statu quo o integrar las tropas de choque de la revolución. El papel que desempeñe es determinado por la medida en que el sistema existente satisface sus necesidades económicas y materiales inmediatas, tales como él las entiende. Por lo general estas necesidades se concentran en la posesión y arriendo de la tierra, los impuestos y los precios. Cuando las condiciones de propiedad de la tierra son equitativas y proporcionan al campesino un nivel de vida viable, la revolución se hace improbable. Cuando no son equitativas y el campesino vive en la pobreza y el sufrimiento, la revolución es probable, si no inevitable, a menos de que el gobierno adopte medidas inmediatas para remediar esa situación. Grupo social alguno es más conservador que un campesinado dueño de tierras, y ninguno es más revolucionario que el que tiene pocas tierras o paga un arriendo demasiado elevado. La estabilidad del gobierno en los países en modernización depende, pues, en cierta medida, de su capacidad para promover la reforma en el campo.[35]

Los intelectuales se encuentran alienados; los campesinos están insatisfechos. Las metas de los primeros, entonces, tienden a ser difusas y utópicas; las de los segundos, concretas y redistributivas. Esta última característica hace que los hombres de campo sean revolucionarios en potencia: el terrateniente debe ser desposeído si se quiere beneficiar al campesino. La situación es un conflicto de suma cero; uno gana lo que pierde el otro. Por otro lado, el hecho de que las metas campesinas sean concretas significa que si el gobierno es lo bastante fuerte como para imponer cierta redistribución de la tierra, esta medida inmunizará al campesino contra la revolución. Las concesiones materiales al intelectual de clase media estimulan el resentimiento y la sensación de culpabilidad; las que se hacen a los campesinos crean satisfacción. La reforma agraria llevada a cabo por la revolución o por otro medio convierte, pues, al campesinado, de fuente potencial de la revolución en una fuerza social conservadora en lo fundamental.

La reforma agraria realizada en Japón después de la Segunda Guerra Mundial inmunizó a los campesinos japoneses a los llamamientos del socialismo, y los convirtió en los más fuertes y fieles partidarios de los partidos conservadores. En Corea, la distribución de tierras que antes habían estado en manos de los japoneses, en 1947 y 1948 —patrocinada por los norteamericanos—, "redujo en gran medida la inestabilidad rural, debilitó la influencia comunista, real o potencial, que existía entre los campesinos, aumentó su colaboración con el proceso electoral y despertó expectativas, más tarde satisfechas, en el sentido de que las tierras que se encontraban en posesión de los terratenientes coreanos serían distribuidas en forma parecida". En la India, las reformas agrarias posteriores a la independencia, llevadas a cabo por el Partido del Congreso, hicieron "que los terratenientes

y los campesinos con tierras mostraran más propensión a representar un papel afín al de los franceses postrevolucionarios que al de sus similares rusos y chinos, y forjaron una amplia base de pequeños propietarios que tienen intereses creados en el sistema actual, en lugar de constituir una fuente de explotación para una rápida industrialización". Las reformas agrarias efectuadas en México después de la revolución, fueron una importante fuente de la estabilidad política que predominó en ese país después de la década de 1930. En Bolivia, las practicadas después de 1952 convirtieron a los campesinos en una fuerza en lo fundamental conservadora, que respaldaba al gobierno en sus luchas contra los grupos revolucionarios. "La Reforma —como destacó un estudio—, a pesar de sus excesos revolucionarios iniciales, no tendió a promover la comunización del país. Parece, más bien, que el campesinado, cuya posesión de la tierra lo convierte ahora en un sector interesado en la prosperidad y estabilidad del Estado, sirve de freno a los obreros de tendencias más extremistas." En algunas ocasiones el gobierno boliviano movilizó a los campesinos armados para reprimir levantamientos y violencias urbanos. En Venezuela, lo mismo que en México y Bolivia, la reforma agraria hizo que el clima político fuese "más conservador" y aumentó "la influencia política de un sector fundamentalmente conservador de la población".[36]

El hecho de que la reforma agraria pueda tener este efecto conservador fue previsto por Lenin, en sus comentarios sobre los cambios que Stolipin intentó introducir en la posesión de tierras rusas entre 1906 y 1911. La meta de Stolipin consistía en reducir el papel de la comuna o *mir* campesino, promover la propiedad agraria individual y crear una clase de propietarios campesinos satisfechos, que constituiría una fuente de apoyo estable para la monarquía. "La propiedad individual —afirmó Stolipin— ...es la garantía del orden, porque el pequeño propietario representa la base sobre la cual pueden sustentarse condiciones estables en el Estado."[37] Lenin atacó en forma directa a los revolucionarios que afirmaban que estas reformas carecerían de importancia. La Constitución de Stolipin y la reforma agraria de éste, declaró en 1908,

> señalan una nueva fase en la ruptura del antiguo sistema semifeudal del zarismo, un nuevo movimiento hacia su transformación en una monarquía de clase media... Si esto sigue durante un tiempo muy prolongado... puede obligarnos a renunciar a todo programa agrario. Sería una fraseología democrática vacía y estúpida decir que el éxito de semejante política en Rusia es "imposible". ¡Es posible! Si la política de Stolipin continúa... entonces la estructura agraria de Rusia llegará a ser burguesa en todo sentido, los campesinos más fuertes adquirirán casi todos los lotes de tierra, la agricultura se volverá capitalista y toda "solución" del problema agrario —radical u otra— resultará imposible bajo el capitalismo.

Lenin tenía buenos motivos para preocuparse. Entre 1907 y 1914, a consecuencia de las reformas de Stolipin, unos dos millones de campesinos se retiraron del *mir* y se convirtieron en propietarios individuales. En 1916, 6.200.000 familias sobre 16.000.000 de grupos familiares posibles habían pedido su separación; en 1915 la mitad, más o menos, de los campesinos de la Rusia europea gozaban de una propiedad hereditaria sobre la tierra. Como hace observar Bertram Wolfe, Lenin "vio el asunto como una carrera contra el

tiempo, entre las reformas de Stolipin y la conmoción siguiente. Si ésta se postergaba durante un par de décadas, las nuevas medidas agrarias transformarían al campo de tal manera, que ya no constituiría una fuerza revolucionaria... 'No espero vivir para ver la revolución', dijo Lenin en varias ocasiones, hacia finales del período de Stolipin".[38] El que esta expectativa resultase incorrecta se debió en cierta medida a la bala del asesino que derribó a Stolipin en septiembre de 1911.

Parecería que la reforma agraria, entonces, tiene un efecto muy estabilizador sobre el sistema político. Pero como cualquier otra, puede ser necesaria alguna violencia para producirla, y la reforma misma puede engendrar cierta violencia. La emancipación de los siervos, por ejemplo, estimuló algunos alzamientos locales y actos de insubordinación en la Rusia rural. Pero a diferencia del extremismo de la intelectualidad, acicateado por las reformas, esta violencia disminuyó con rapidez a lo largo del tiempo. En 1861, cuando se emitió el edicto de emancipación, se produjeron actos de insubordinación en 1.186 propiedades. Al año siguiente, sólo 400 fueron afectadas, y en 1863, sólo 386. En 1864 las perturbaciones producidas por la reforma habían quedado virtualmente eliminadas.[39] Esta secuencia de ascenso brusco pero limitado y breve en materia de violencia y desórdenes, seguido por una firme declinación y un regreso más o menos rápido a la tranquilidad, parece ser la pauta típica producida por las reformas agrarias. Como ha señalado Carrol, "cuando la reforma agraria se emprende con seriedad, es un asunto explosivo e impredecible, pero puede ser mucho más explosivo si no se la encara".[40] En términos de estabilidad política, los costos de la reforma agraria son escasos y temporarios, y los beneficios fundamentales y perdurables.

Sus ventajas y desventajas en términos de estos criterios quizá no resulten tan claras. La influencia inmediata de la reforma agraria, en especial la que se realiza por medio de la revolución, consiste por lo general en reducir la productividad y producción agrícolas. Pero a la larga ambas tienden por lo común a aumentar. Después de la reforma agraria boliviana de 1953, los nuevos propietarios campesinos no sintieron en apariencia el incentivo necesario para producir más alimentos de los que pudiesen consumir, y la producción agrícola disminuyó gravemente, para volver a ascender en la década de 1960. En México la productividad agrícola también descendió después de la revolución, pero luego volvió a subir, y durante la década de 1940 el país tenía la más alta tasa de crecimiento agrícola de toda América latina.

Por supuesto, el argumento económico en favor de la reforma territorial afirma que otorga al agricultor un interés económico directo en la utilización eficiente de su tierra, con lo cual tiende a aumentar la productividad y la producción agrícolas. Pero es evidente que aquella reforma por sí misma no produce por fuerza beneficios económicos. Tiene que ser complementada con varios otros tipos de reformas agrarias destinadas a facilitar la utilización eficiente de la tierra. Mientras el grueso de la población de un país se encuentra concentrado en la tierra, resulta claro que el crecimiento de la industria reflejará en gran medida la capacidad de esa población para consumir los productos de ésta. Al crear una

clase de pequeños propietarios, y al elevar, por lo tanto, en forma considerable el nivel medio de ingresos en las zonas rurales, la reforma territorial según se dice, amplía el mercado interno y por lo tanto crea incentivos adicionales para el desarrollo industrial. Por otra parte también se puede afirmar que en la medida en que dicha reforma reduce las dimensiones promedio de la unidad agrícola, tiende también a reducir las posibilidades de eficiencia en gran escala de la producción agrícola, lo cual produce un efecto frenador sobre el crecimiento económico en su conjunto.

Es probable que en alguna medida la reforma territorial contribuya al desarrollo económico, así como al bienestar social y a la estabilidad política. Pero como en el caso de otros aspectos de la modernización, estas metas pueden en ocasiones chocar entre sí. En Egipto, por ejemplo, la reforma de 1952 estaba destinada a producir cambios sociales fundamentales en el campo y a ser "una palanca para el derrocamiento de la antigua clase gobernante". En los años posteriores se produjeron muchas mejorías en el bienestar de la población rural, y el índice de producción agrícola ascendió de 105 en 1951 (1935 — 1939 = 100) a 131 en 1958. Pero estos objetivos se lograron al costo de las metas sociales. La reforma "se convirtió en un instrumento útil para el cumplimiento del Plan Quinquenal; y entre tanto se había evaporado la concepción primitiva de la reforma como una medida amplia de redistribución de los ingresos. El auténtico ímpetu social quedó sumergido bajo el impulso en favor de la eficiencia económica". A pesar de los éxitos técnicos de la reforma, las esperanzas de los campesinos "resultaron desalentadas por la reducida escala de redistribución y el cinismo estimulado por la evasión del control de la renta".[41] Para restablecer el impulso revolucionario y las metas sociales de la reforma territorial se promulgó en 1961 una nueva ley que limitaba aún más la superficie que los terratenientes podían conservar y hacía más enérgicas otras cláusulas de la antigua ley. El propósito de la nueva, declaró Nasser, era completar la eliminación del feudalismo, y la ley constituía un elemento en el significativo giro hacia la izquierda que en ese momento adoptó el régimen de Nasser. Cinco años después, en 1966, el ataque contra los "feudalistas" fue impulsado otra vez con una nueva campaña para aplicar más rigurosamente la ley. Esta experiencia egipcia sugiere que en la medida en que la aplicación de la reforma territorial queda en manos de la burocracia, las metas económicas y técnicas tienden a adquirir preeminencia sobre las políticas y sociales. Para mantener a estas últimas en primer plano, el liderazgo político tiene que actuar periódicamente por medio de procesos políticos, con el fin de dar un renovado ímpetu a la reforma.

LA POLÍTICA DE REFORMAS TERRITORIALES

Es evidente que las pautas de posesión de la tierra varían en gran escala de país en país, de región en región. En general, en América latina, una cantidad más o menos escasa de latifundios han abarcado una gran proporción del total de tierras arables, en tanto que un

gran número de minifundios cubrían una pequeña proporción de ese total de tierras. Ni las grandes fincas ni los pequeños lotes han sido cultivados por lo general con eficiencia, y, por supuesto, la disparidad de ingresos entre el dueño de una y el del otro ha sido muy grande. En Asia la propiedad de la tierra no ha estado tan concentrada como en América latina, pero el régimen de arriendos, la propiedad ausentista y las altas densidades de población predominaron en escala mucho mayor. Los países del Cercano Oriente se caracterizaron por una elevada concentración de la propiedad de tierras en algunos casos (Irak, Irán) y por altas tasas de arriendos en otras. Con excepción del África tropical, en una u otra forma las condiciones objetivas que pueden producir una inquietud en el campo son comunes en gran parte del mundo en proceso de modernización. Sí, como resulta probable, la modernización despierta a su debido tiempo aspiraciones en los campesinos, hasta el punto de que dicha situación no resulte ya tolerable, las alternativas de revolución o reforma agraria serán muy reales para muchos sistemas políticos.

La importancia de la reforma agraria en la política de distintos países se destaca en los datos del cuadro 2, que veremos a continuación. En el eje horizontal éste ofrece una idea aproximada de dicha importancia respecto de la economía de un país; en el vertical, clasifica a los países por la desigualdad en la distribución de la tierra, cuyos datos corresponden a distintos años para diferentes países, y en algunos casos para dos años distintos en el mismo país. Debajo de los nombres de la mayoría de los países del cuadro figuran las cifras de arriendos agrícolas y su fecha.

De acuerdo con estos datos, parecería que la reforma territorial no es un problema apremiante en cuatro tipos de países. Primero, en los que han llegado a un alto nivel de desarrollo económico, la agricultura representa un papel más o menos reducido, y por consiguiente, aun las pautas de propiedad agraria muy poco equitativas no plantean problemas de peso en materia de igualdad social y estabilidad política. Tal es el caso de casi todos los países de la columna de la izquierda del cuadro 2. Aun en un país como la Argentina, que se caracteriza por una gran desigualdad en la propiedad de la tierra y un elevado índice de arriendos, el problema agrario es en cierto modo secundario, dado que menos del 30 por ciento de la fuerza de trabajo es ocupada en la agricultura. Italia también conjuga una propiedad desigual y una elevada proporción de arriendos, pero en ese caso, por supuesto, el problema se concentra en gran medida en la región meridional, y el gobierno ha tomado medidas efectivas y razonables para solucionarlo. Para países de esta categoría, la reforma territorial es sólo un aspecto secundario de la política.

Segundo, muchos países han poseído o logrado desde hace tiempo pautas de propiedad de la tierra más o menos equitativas. Muchas de las naciones de Europa occidental que figuran en los grupos G y J se ubican en esta categoría, así como en la primera, de países en los cuales la agricultura tiene escasa importancia en la vida económica. Aunque no se dispone de cifras exactas y comparables, por lo menos algunos de los países en vías de modernización no incluidos en el cuadro también podrían encajar en esta pauta, y entre ellos quizá Chipre, el Líbano, Turquía, Tailandia e Indonesia.

La tercera categoría está compuesta por los países, en su mayoría los de África tropical, donde las pautas tradicionales de propiedad comunal de la tierra comienzan a dejar paso a la propiedad individual. En cierto sentido estos países se encuentran una fase más atrás de los otros que siguen el camino de la modernización, y en los cuales las pautas tradicionales de propiedad comunal, si existieron alguna vez, fueron reemplazadas hace un tiempo por la propiedad individual y luego por la concentración de ésta en muy pocas manos. Según la naturaleza de los procesos de individualización de la tierra, estos países africanos pueden llegar a eludir los problemas de su distribución no equitativa, que ahora acosan a tantos otros países en vías de modernización.

Una cuarta y última categoría de países en que la reforma territorial no es un problema destacado abarca a aquéllos en los cuales se realizó en años recientes una reforma efectiva y a fondo por medio de la revolución u otros caminos. Abarca a todos los países comunistas que han colectivizado la agricultura, más Polonia y Yugoslavia, que crearon pautas muy equitativas de propiedad individual de la tierra. Entre los países no comunistas, las reformas de Japón y Taiwán posteriores a la Segunda Guerra Mundial, eliminaron, por lo menos por el momento, el problema agrario como tema político de importancia. En cierta medida, el mismo resultado se obtuvo por medio de la revolución en México y Bolivia, aunque los problemas de la ineficiencia del ejido y las tendencias a la reconcentración de la propiedad continúan azotando al primero de los dos países.

En el resto del mundo en vías de modernización, la reforma territorial tiene una gran importancia para la política. Puede predecirse que sus problemas serán más críticos en los siete países del grupo C, que conjugan una gran desigualdad en la propiedad de la tierra con importantes fuerzas de trabajo agrícolas. En 1950 Bolivia poseía quizás el más elevado índice Gini de desigualdad de la propiedad de la tierra en todo el mundo, y además una considerable proporción de arriendos; en 1952 sufrió su revolución agraria. En 1958 Irak también tenía una pauta muy desigual de propiedad de la tierra; ese mismo año una junta militar modernizadora derribó al viejo régimen e instituyó un programa de reformas agrarias. En El Salvador y Perú, con desigualdades semejantes, gobiernos reformistas, con la ayuda activa de Estados Unidos, hicieron considerables esfuerzos por introducir reformas territoriales en 1961 y 1964. Los gobiernos de Guatemala y Brasil también trataron de iniciar grandes reformas de ese tipo en 1954 y 1964, respectivamente, sólo para ser derribados por insurrecciones militares. En Egipto, las reformas de Nasser redujeron el índice, de 0,81 en 1962 a 0,67 en 1964. En los seis países, aparte de Bolivia, la reforma territorial siguió siendo un problema de trascendencia a mediados de la década de 1960.

CUADRO 2. *Vulnerabilidad a la inquietud*

Distribución de la tierra agrícola: Índice Gini de desigualdad	*% de fuerza de trabajo empleada en agricultura*		
	0-29	*30-59*	*60 y más*
0,800 y más	A Australia-93 (48)* Argentina-86 (52) 33 (52)** Italia-80 (46) 24 (30)	B México-96 (30) Chile-94 (36) 13 (55) Venezuela-91 (56) 21 (50) Costa Rica-89 (50) 5 (50) Ecuador-86 (54) 15 (54) Colombia-86 (60) 12 (60) Jamaica-82 (43) 10 (43) Uruguay-82 (50) 35 (51)	C Bolivia-94 (50) 20 (50) Irak-88 (58) Perú-88 (50) Guatemala-86 (50) 17 (50) Brasil-84 (50) 9 (50) El Salvador-83 (50) 15 (50) Egipto-81 (52) 12 (39)
0,700-0,799	D Nueva Zelandia-77 (49) 22 (50) Puerto Rico-74 (59) 4 (59) Reino Unido-71 (50) 45 (50) E. Unidos-71 (50) 20 (59)	E República Dominicana-79 (50) 21 (50) Cuba-79 (45) 54 (45) España-78 (29) 44 (50) Grecia-75 (30) 18 (39) Austria-74 (51) 11 (51) Panamá-74 (61) 12 (61)	F Honduras-76 (52) 17 (52) Nicaragua-76 (50) Libia-70 (60) 9 (60)

CUADRO 2. *Vulnerabilidad a la inquietud (Continuación)*

Distribución de la tierra agrícola: Índice Gini de desigualdad	*% de fuerza de trabajo empleada en agricultura*		
	0-29	*30-59*	*60 y más*
0,500-0,699	G Alemania occidental-67 (49) 6 (49) Noruega-67 (59) 8 (50) Luxemburgo-64 (50) 19 (50) Países Bajos-61 (50) 53 (48) Bélgica-59 (59) 62 (50) Francia-58 (48) 26 (46) Suecia-58 (44) 19 (44)	H México-69 (60) Taiwán-65 (30) 40 (48) Finlandia-60 (50) 2 (50) Irlanda-60 (60) 3 (32) Filipinas-59 (48) 37 (48) Filipinas-53 (60)	I Vietnam del Sur-67 (35) 20 (50) Egipto-67 (64) Irán-65 (60) India-63 (54) 53 (31) Pakistán occidental-61 (60) India-59 (61) Pakistán oriental-51 (60)
0,499 y menos	J Suiza-49 (39) 19 (44) Canadá-49 (31) 7 (51) Dinamarca-46 (59) 4 (49)	K Japón-47 (60) 3 (60) Taiwán-49 (60) Polonia-45 (60)	L Yugoslavia-44 (50)

Fuente: Bruce M. Russett y colaboradores: *World Handbook of Political and Social Indicators,* New Haven, Yale University Press, 1964, Cuadros 50, 69, 70; Hung-chao Tai: "Land Reform in Developing Countries: Tenure Defects and Political Response", trabajo inédito, Universidad de Harvard, Center for International Affairs, 1967.
* Índice Gini y fecha.
** Granjas en tierras arrendadas como por ciento del total de granjas y fecha.

Gran parte de esto rige también para los países de los grupos B y F, así como para los otros en que el 30 por ciento o más de la fuerza de trabajo estaba ocupada en la agricultura, y en los cuales el 20 por ciento o más de las granjas se encontraban asentadas en tierras arrendadas (por ejemplo la República Dominicana, Cuba, Taiwán, Filipinas, Vietnam del Sur y la India). Cosa significativa, dos de estos países —Cuba y Taiwán— han realizado importantes reformas, y el índice de desigualdad del segundo descendió del 0,65 en la década de 1930 al 0,46 en 1960. Los otros veinte países con propiedad muy desigual y/o elevadas tasas de arriendos (grupos B, C y F, menos Bolivia, y más la República Dominicana, España, Filipinas, Vietnam del Sur y la India), son, presuntamente, los países del cuadro en que la reforma territorial tiene particular importancia para la política. A ellos hay que

agregar aquéllos (tales como Marruecos, Siria, Etiopía) respecto de los cuales no se disponía de datos sobre propiedad de la tierra, pero en los cuales se sabe que es muy poco equitativa o en los que la reforma territorial constituyó un problema de importancia en el plano político. En todos estos países, la estabilidad a largo plazo del sistema político puede muy bien depender de la capacidad del gobierno para realizar una reforma de esa índole.

¿En qué condiciones, pues, se hace factible ésta? Como otras reformas, los cambios en materia de posesión de la tierra exigen la concentración y expansión del poder en el sistema político. En términos más específicos, implican ante todo, la concentración del poder en un nuevo grupo de élite comprometido con la reforma, y en segundo lugar, la movilización del campesinado y su participación organizada en la aplicación de las reformas. Los analistas de los procesos de reforma territorial trataron en ocasiones de distinguir la "reforma desde arriba" de la "reforma desde abajo". Pero en la práctica, la que tiene éxito implica una acción en ambas direcciones. La eficacia de la reforma por la revolución consiste, por supuesto, en que abarca los dos elementos: la rápida centralización del poder en la élite revolucionaria y la rápida movilización del campesinado para la política. En un caso como el de Bolivia, los campesinos se apoderan de la tierra y se organizan en ligas campesinas nacionales; la nueva élite gobernante pone en vigor una ley de reforma territorial que confirma sus derechos y crea las estructuras administrativas necesarias para la aplicación de las reformas.

Si se supone que la élite tradicional de la sociedad es un grupo de terratenientes, la iniciativa para la reforma desde arriba debe provenir de algún nuevo grupo de élite que pueda desplazar a los intereses agrarios del sistema político y arrogarse el poder suficiente para asegurar la aprobación y aplicación de la reforma territorial, a despecho de la oposición de importantes elementos de entre los terratenientes. Por su naturaleza misma, esa reforma implica cierto elemento de confiscación.

Ésta puede adoptar la forma de la expropiación lisa y llana de la tierra por el Estado, sin compensación, como en el caso de las revoluciones; o la de tomar la tierra en su valor tasado para los fines impositivos, que, por supuesto, en general está muy por debajo de su valor de mercado; u ofrecer compensaciones por medio de títulos u otras formas de pago diferido, cuyo valor queda reducido por lo general, en forma muy pronunciada, por la inflación y la inestabilidad del gobierno que hace las promesas. Las únicas excepciones verdaderas a la confiscación total o parcial por uno de estos medios se produce en los países afortunados, como Venezuela o Irán, que pudieron llevar a cabo lo que se denominaría "reforma territorial por medio del petróleo" y que proporcionan importantes compensaciones a los dueños, tomadas de sus ingresos petroleros. Salvo en estos casos, dicha reforma significa la confiscación, por la fuerza, de la propiedad de un grupo de personas, para entregárselas a otro. Precisamente este carácter de la reforma territorial es el que la convierte en la más importante —y la más difícil— de las reformas que debe emprender un gobierno que sigue el camino de la modernización.

La disposición de los terratenientes a perder su propiedad a consecuencia de reformas territoriales que no lleguen a la revolución varía en proporción directa a la medida en que la única alternativa parece ser la de perderlas como consecuencia de una revolución. Además, la capacidad del gobierno para realizar reformas de aquella índole puede muy bien variar en proporción directa al grado de concentración de la propiedad. Si ésta se encuentra muy concentrada, es posible disponer de una importante superficie de tierra para su redistribución, mediante la expropiación de una minoría pequeña, muy opulenta, que puede permitirse la pérdida de la tierra. Por otra parte, si la reforma exige la desposesión de una clase mucho más amplia de campesinos medios o kulaks, los problemas que el gobierno tiene ante sí son mucho mayores.

El desplazamiento de la élite terrateniente tradicional puede producirse de diversas maneras, y con nuevos grupos de élite provenientes de distintas fuentes. En la reforma territorial por la revolución, los levantamientos campesinos eliminan por lo general a buena parte de la élite terrateniente mediante la violencia y la fuerza, o por el temor y la emigración. La intelectualidad radical de la ciudad ocupa los puestos de liderazgo político de la sociedad, crea nuevas instituciones políticas y ratifica las acciones de los campesinos por decretos de reforma territorial. La revolución ha producido más reformas de este tipo que cualquier otro medio.

La segunda forma eficiente de llevar a cabo esa reforma es la que utiliza la acción extranjera. Los extranjeros, como los revolucionarios, no tienen nada que perder en el orden social existente, y si bien los decretos de los revolucionarios legitiman las acciones de los campesinos rebeldes, las de los extranjeros son legitimadas por sus propios ejércitos de ocupación. En cualquiera de los dos casos, la reforma es posibilitada por la inclusión de nuevas élites y nuevas masas en el escenario político antes limitado. Es corriente que los extranjeros no desplacen por completo a la élite tradicional de los puestos de poder, sino que la subordinen, bien mediante el régimen colonial, bien por medio de la ocupación militar. Los cambios de posesión de la tierra bajo el colonialismo han implicado casi siempre el reemplazo de las pautas tradicionales de propiedad comunal por la propiedad individual de estilo occidental. Como ya se señaló, esto facilita a menudo la concentración de la propiedad de las tierras en muy pocas manos. Sólo en raras ocasiones, como ocurrió en parte con Estados Unidos, en Filipinas, en la década de 1930, expresaron los gobiernos coloniales un gran interés por obtener una propiedad más equitativa de la tierra.

No fue tal el caso de la ocupación militar. Después de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos promovió en Japón una de las más eficientes reformas territoriales de los tiempos modernos. La proporción de arrendatarios, y arrendatarios-dueños (es decir, agricultores que arrendaban el 50 por ciento o más de las tierras que cultivaban), se redujo del 43,5 al 11,7; la porción de ingresos agrícolas provenientes del arriendo, los intereses y los jornales se redujo a menos del 4 por ciento. A los terratenientes se les pagó sus tierras a su valor de 1938, que, debido a la drástica inflación de postguerra, equivalía a una confiscación virtual. En Corea del Sur, el gobierno militar norteamericano llevó a cabo una

reforma agraria que implicaba la distribución de la tierra que se encontraba en manos de los japoneses, y el gobierno del ROK inició entonces una segunda reforma, apuntada hacia los dueños coreanos. En 1945 los arrendatarios plenos o parciales constituían el 67,2 por ciento de la población agrícola total; en 1954 representaban sólo el 15,3 por ciento de esa población. Como en Japón, la clase terrateniente adinerada quedó eliminada en la práctica, y un alto grado de igualdad económica se difundió por todo el campo. Cosa paradójica, las más amplias reformas agrarias posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron las producidas, o bien por una revolución comunista, o bien por la ocupación militar norteamericana.

En Taiwán también se siguió una pauta más o menos parecida. Allí la "potencia ocupante" fue la élite nacionalista china, que huyó a la isla después de la conquista comunista del continente. La reforma redujo la tierra cultivada por arrendatarios, del 41,1 por ciento de la superficie total de tierras cultivables en 1949, al 16,3 en 1953, y mejoró en grado significativo los ingresos y la seguridad de los arrendatarios.[42] La participación de los campesinos en la aplicación de este programa fue estimulada por asesores norteamericanos y respaldada por la Comisión Conjunta Chino-Norteamericana de Reconstrucción Rural, financiada por fuentes norteamericanas.

En algunos casos las reformas agrarias pueden ser iniciadas por dirigentes tradicionales que trabajan dentro de las estructuras de autoridad existentes. En este caso el requisito previo es una elevada concentración del poder en el sistema tradicional. Es común que un monarca absoluto, respaldado por elementos de su burocracia, trate de imponer reformas a una aristocracia terrateniente recalcitrante. La emancipación de los siervos por Alejandro II, las reformas de Stolipin y las reformas Amini-Arsanjani de 1961-62 en Irán, son ejemplos de cambios impuestos por instituciones políticas tradicionales. Estos casos son las versiones más extremas de "reforma agraria desde arriba", y por consiguiente su problema más importante es la movilización del campesinado para la acción permanente y la necesaria participación que aseguren su éxito.

Otros sistemas tradicionales carecen, no sólo de la capacidad para movilizar el poder desde abajo, sino también de la de concentrar, para los fines de la reforma, el limitado poder que existe dentro del sistema. En estas circunstancias, la reforma exige, o bien una revolución en gran escala, o bien el derrocamiento del régimen tradicional basado en los terratenientes, por una élite militar modernizada. Esta última pauta es típica en especial en el Medio Oriente, como lo ejemplifican Egipto, Irak, Pakistán y en parte Siria. El caso egipcio es un claro ejemplo de muchos de los rasgos comunes del desarrollo agrario. Antes del siglo XIX la tierra era en parte de propiedad del Estado o de fundaciones religiosas. Pero las reformas modernizadoras de Mohamed Alí estimularon la propiedad privada y, a la larga, la concentración de la propiedad en grandes fincas. A consecuencia de ello, "una delgada capa de grandes terratenientes se diferenció con claridad de la masa de fellahs, a finales del siglo".[43] Desde la Primera Guerra Mundial hasta 1942 el Parlamento egipcio y el gobierno de ese país se encontraban dominados por los grandes intereses terratenientes,

de los cuales el propio rey era el más importante. Los campesinos se mostraban apáticos, y la falta de una burguesía indígena y una clase media urbana y autónoma significaba que no existían otros grupos sociales que pudiesen hacer frente a la dominación de los terratenientes. Inclusive los grupos radicales extremos no asignaban un papel fundamental al problema de la reforma agraria. Los comunistas egipcios, por ejemplo, aprobaron la eliminación de las grandes fincas, pero "el problema agrario en su conjunto no ocupó un lugar de trascendencia en su lucha política y social. Aun durante la década de 1940, en que la actividad comunista era legal, el principal periódico comunista, *Al-Fajr al-Jadid*, apenas lo mencionaba. A diferencia de la mayoría de los otros partidos, los comunistas no tenían raíces en las aldeas egipcias". Pero durante la década de 1940 otros grupos y reformadores comenzaron a llevar el problema agrario al primer plano de la conciencia pública. A su vez, la revolución militar de 1952 fue precedida por lo que parecía ser el comienzo de una verdadera revolución agraria en el campo. "En 1951, por primera vez en la historia moderna de Egipto, estallaron varias rebeliones en las cuales los fellahs hicieron causa común contra sus terratenientes." Por primera vez, en cualquier escala que fuere, el fellah recurrió a las invasiones de tierras y a la violencia.[44] El régimen militar llegó al poder en julio de 1952; en septiembre promulgó una ley de reforma agraria.

Por último, resulta por lo menos concebible que las reformas agrarias puedan ser introducidas por el liderazgo de un partido político que ha conquistado el poder por medios democráticos. Gobiernos elegidos en forma democrática promulgaron medidas de reforma territorial en la India, Filipinas, Venezuela, Chile, Perú, Colombia y algunos otros países. Pero la reforma por procesos democráticos es una tarea prolongada, frustradora y a menudo imposible. La política pluralista y el régimen parlamentario son con frecuencia incompatibles con una reforma territorial eficiente. En especial, el sistema parlamentario sin un partido dominante no proporciona medio alguno por el cual la élite modernizadora pueda desplazar a los terratenientes conservadores. En los países en modernización, las legislaturas son más conservadoras que los ejecutivos, y es corriente que los Parlamentos elegidos sean dominados por intereses terratenientes.

Hay una incompatibilidad fundamental entre los parlamentos y la reforma territorial. En Pakistán, por ejemplo, ésta no efectuó progreso alguno durante una década, bajo un régimen parlamentario, pero fue aprobada con rapidez y puesta en vigor en cuanto el general Ayub Khan asumió el poder supremo. Del mismo modo, en Irán, los grandes terratenientes dominaban el Majlis. Para convertir en realidad la reforma, el Parlamento tuvo que ser suspendido y ésta promulgada por decreto, fue confirmada luego mediante un referéndum popular. "Los Parlamentos, buenos o malos —se quejó el primer ministro reformista Amini—, son un obstáculo para la reforma."[45] En Egipto, lo mismo que en Pakistán, las leyes de reforma territorial no obtuvieron resultado alguno hasta que el régimen tradicional, con su rey y su Parlamento fueron reemplazados por Nasser y su élite

militar. En Etiopía el Proyecto de Ley de Reforma Territorial de 1963, propuesto por el gobierno, fue detenido en el Senado.

También es tradicional que las legislaturas latinoamericanas sean el cementerio de las medidas de reforma en la propiedad de la tierra. A comienzos de la década de 1960, por ejemplo, el Congreso brasileño se negó permanentemente a aprobar las medidas de reforma recomendadas por el presidente Goulart, y a la larga se las promulgó por decreto en 1964. Al mismo tiempo, en Ecuador, el Congreso "se mostraba hostil a prestar una atención seria a las reformas fundamentales en las que insistía el presidente Arosemena, como por ejemplo la revisión impositiva y la reforma agraria".[46] Del mismo modo, el Congreso peruano se negó, a comienzos de la década de 1960, a promulgar una legislación de reforma territorial, con lo cual perdió un préstamo de sesenta millones de dólares de Estados Unidos, cuyo pago tenía como condición la aprobación de esa ley.[47] En Siria, a mediados de la década de 1950, las proposiciones relativamente modestas del Partido Ba'ath en el plano de la reforma agraria fueron detenidas en la legislatura, dominada por intereses terratenientes.

En Corea, la Asamblea Legislativa Interina, que funcionaba bajo el gobierno militar norteamericano en la década de 1940, no tomó medida alguna respecto de proposiciones de reforma territorial. A consecuencia de ello, "después de un prolongado debate en la ALIK, que no produjo una legislación satisfactoria, [el general] Hodge tuvo que emitir, de manera unilateral, una ordenanza de reforma agraria". Luego, después de establecida la República de Corea, la asamblea, en la cual los terratenientes representaban una influencia de importancia, promulgó una medida de reforma territorial con el fin de afirmar su poder contra el ejecutivo. El proyecto de ley fue vetado por el presidente Rhee, pero después éste promulgó y aprobó otro. En la asamblea, "los terratenientes eran una minoría dominante; sus intereses comunes se reflejaban en la reforma territorial, y aun en la ley de funcionarios públicos".[48]

La tendencia de los elementos terratenientes a dominar la legislatura en las sociedades en modernización, con competición electoral, es un reflejo de la falta de organizaciones políticas efectivas. El grueso de la población se encuentra en el campo, y por lo tanto la naturaleza del régimen es determinada por la del proceso electoral en aquél. A falta de partidos efectivos, de sindicatos campesinos u otras organizaciones políticas, los recursos decisivos son la riqueza económica y la posición social, y las élites tradicionales aprovechan su posesión de ellas para lograr la elección al Parlamento en proporciones abrumadoras. Es claro que en algunos casos los propios procedimientos electorales ayudan a asegurarlo. En Brasil, Perú y otros países latinoamericanos las bancas parlamentarias eran distribuidas según la población, pero el sufragio se encontraba limitado a los que sabían leer y escribir. Por consiguiente, una escasa proporción de votantes de la clase alta dominaban una gran cantidad de bancas rurales. En cambio, en algunos países del Medio Oriente ha existido una situación casi inversa. Grupos terratenientes conservadores impulsaron la ampliación del

sufragio a los campesinos analfabetos, pues confiaban en que su influencia económica y social controlaría ese voto y lo llevaría al escenario político para ponerlo de su parte.

Los gobiernos democráticos pueden poner en vigor reformas territoriales cuando existe un liderazgo ejecutivo vigoroso y popular, y fuertes organizaciones partidarias, con interés de cuerpo en la conquista de los votos campesinos. En Venezuela, Rómulo Betancourt más la fuerte organización de la Acción Democrática y su estrecha vinculación con los sindicatos campesinos produjo la promulgación de una ley de reforma territorial en 1960. Pero aun en estas circunstancias favorables, el Parlamento seguía siendo el principal foco de oposición, y fue necesario recurrir a procedimientos un tanto extraparlamentarios. Se creó una comisión no parlamentaria de reforma territorial, que luego de prolongadas audiencias, consultas e investigaciones redactó el proyecto de ley. Después éste fue presentado a la legislatura e impuesto por la mayoría del gobierno, con pocos cambios, o con ninguno de importancia. "Desde el comienzo la comisión fue un cuerpo de acumulación, compuesto por representantes de todos los partidos políticos y todas las filosofías, y de la mayoría de los grupos de intereses venezolanos preocupados por la agricultura. Así, todos los sectores políticos pudieron llegar a un consenso respecto de la versión final de los trabajos de la comisión."[49] En efecto, el proceso legislativo se desarrolló en el ambiente más favorable de la comisión de reforma territorial, y no en el menos favorable de la legislatura. El éxito de dicha reforma produjo una activa competición entre los partidos políticos que buscaban el apoyo campesino basándose en el tema de aquélla. "La compra de votos —como dijo un funcionario venezolano de la reforma territorial— es buena política. No la hay mejor."[50] En forma más o menos parecida, la ley colombiana de 1961 también fue redactada por una comisión extraparlamentaria; pero a diferencia de la venezolana, el proyecto de ley también fue objeto de amplia consideración y posteriores enmiendas en la legislatura.

En la India, la legislación de reforma territorial fue el producto del compromiso histórico del Partido del Congreso y su dirección. Lo que es más, las primeras fases de la reforma, la eliminación de los zamindar, fue considerada como una parte del proceso de independencia. Los títulos de posesión de tierra de los zamindar habían sido creados por los británicos en el siglo XIX, y por lo tanto se podía considerar que su abolición era un elemento necesario en la completación de la independencia respecto del régimen británico. Así como los gobernantes extranjeros pueden desposeer, con relativa facilidad, a los terratenientes locales, así los gobernantes locales pueden desposeer, con más o menos facilidad, a los terratenientes extranjeros, o a aquéllos cuyos derechos de propiedad parecen tener sus raíces en fuentes extranjeras (siempre que los propietarios de tierras extranjeros no puedan patrocinar la intervención exterior para restablecer tales derechos). Pero a partir de ese momento la reforma avanzó con lentitud en la India. Era de jurisdicción de las Legislaturas de Estado, y durante toda la década de 1950, con la destacada excepción de Uttar Pradesh, ninguna Legislatura de Estado promulgó una efectiva legislación de reformas. Las leyes que se pusieron en vigor estaban a menudo plagadas de considerables

errores, que impedían a los campesinos consolidar sus derechos y facilitaban a los terratenientes la posibilidad de eludir sus obligaciones.

En el otro principal país democrático de Asia del sur, Filipinas, la reforma territorial sufrió un destino similar, y quizá peor. La rebelión de los hukbalahap y el dinámico liderazgo de Magsaysay indujo a la legislatura filipina a aprobar una ley de reforma en 1955. Pero estaba repleta de deficiencias. Una sugestión de su escasa efectividad la proporcionan los cautelosos comentarios de un informe de la ONU, de 1962: "Aunque la ley se aplicase a fondo, la gran extensión que se permite conservar a los terratenientes seguiría manteniendo elevadas tasas de arriendo. En rigor, se consideran inadecuadas las cláusulas, y los arrendatarios tienden a preferir buenas relaciones con las familias terratenientes, antes que los beneficios que pudiesen obtener de acuerdo con la ley".[51] La debilidad de esta ley obligó al presidente Macapagal a instar la aprobación de otra en 1963.

En cualquier sistema político, la promulgación de reformas territoriales efectivas exige que otro grupo de élites rompa con la oligarquía terrateniente y apoye a aquéllas. En un sistema autoritario, un monarca, un dictador o una junta militar deben adoptar la iniciativa y aplicar la reforma. En un sistema democrático con partidos políticos fuertes, la dirección del partido dominante puede representar ese papel. A falta de partidos fuertes, comprometidos con la reforma territorial, la promulgación de esas leyes exige por lo general una ruptura en las filas de la clase económica superior, y el apoyo a la reforma por parte de los industriales, los intereses comerciales y los terratenientes "progresistas". La promulgación de la ley de reforma territorial de las Filipinas en 1963, por ejemplo, fue posibilitada por los grupos industriales y de clase media que respaldaron la legislación como elemento necesario, en un programa general de desarrollo económico. Por cierto que el presidente Macapagal, formuló su llamamiento en apoyo de esta medida destinada a eliminar el arriendo, más en términos de sus contribuciones al desarrollo económico que sobre la base de su contribución a la justicia social. Aun así, el proyecto de ley encontró una considerable resistencia en la legislatura, pero a la larga fue promulgado. "La resistencia del Congreso a los cambios en las pautas de posesión de la tierra —se hizo observar— se debilitó a medida que nuevos grupos industriales llegaron a compartir el poder con los intereses terratenientes."[52]

En América latina se ha manifestado un esquema parecido. Las diferencias entre los industriales y los "cultivadores y propietarios progresistas" por un lado, y los terratenientes "semifeudales" por el otro, facilitaron la promulgación de la ley de reforma territorial colombiana de 1961. En Perú, una división similar ayudó a aprobar el proyecto de ley de reforma de 1964. En el Estado brasileño de San Pablo, la ley de transformación agraria de 1961 constituyó en parte el resultado del hecho de que "las nuevas clases media y superior de la ciudad pueden ejercer una fuerte influencia sobre la política territorial".[53] Cuando falta una fuerte organización política capaz de imponer leyes de reforma de ese tipo a pesar de la oposición del grupo terrateniente, parecería que los

dirigentes industriales y comerciales son los socios necesarios para obtener la aprobación de leyes de reforma.

"Al comienzo de cualquier empresa —dijo Mustafá Kemal en una oportunidad— es preciso ir de arriba abajo; no de abajo arriba." Muchos estudiosos de la reforma territorial afirman, a la inversa, que ésta sólo puede iniciarse por la acción y las exigencias positivas del campesinado. Pero en la práctica, por lo que respecta a la iniciación de las reformas territoriales, ninguna de las dos posiciones extremas parecería ser la correcta. Las reformas pueden ser el resultado de la iniciativa de la élite gobernante o de la masa campesina. Sin llegar a la revolución, la inquietud y violencia rurales, y la organización de ligas campesinas capaces de presentar reivindicaciones eficientes y coordinadas al gobierno, sirven por lo general para apresurar la legislación reformista. La rebelión hukbalahap de finales de la década de 1940 y comienzos de la de 1950 posibilitó la ley filipina de 1955. La ocupación de tierras campesinas en la zona de Cuzco, y el crecimiento de las fuerzas de las organizaciones campesinas, colaboraron en la aprobación de la ley peruana de 1964. En Venezuela, las invasiones de tierras a finales de 1950 facilitaron la promulgación de una ley de reforma en 1960. En Colombia, la ley que se aprobó en la década de 1930 estuvo destinada, como la acción típica de los gobiernos revolucionarios, ante todo a legitimizar ocupaciones campesinas que ya se habían producido. La formación de organizaciones campesinas nacionales en Chile y Brasil, en 1961, proporcionaron el impulso necesario a los elementos de ambos gobiernos interesados en llevar adelante la reforma.

Por otro lado, ésta no es sólo el resultado del impulso desde abajo. En la mayoría de los países, los arrendatarios y los campesinos sin tierra carecen de la capacidad y organización para convertirse en una fuerza política eficiente. Es más probable que aprovechen la debilidad del gobierno y traten de apoderarse de tierras por sí mismos, antes que utilizar la fuerza de aquél y tratar de inducir a los dirigentes políticos a emplear el poder gubernamental en su favor. Aun en un país como Filipinas, los agricultores y arrendatarios pobres carecían de una organización eficaz a comienzos de la década de 1960, y desempeñaron un papel muy escaso en lo referente a obtener la aprobación de la ley de reforma territorial de 1963. A consecuencia de ello, en muchos casos, los elementos de élite toman la iniciativa de encarar la reforma en ausencia de una exigencia campesina inmediata, pero anticipándose a futuras reivindicaciones. En Colombia, a comienzos de la década de 1960 el "grupo social que más podía beneficiarse con la ley —los pequeños campesinos arrendatarios, los aparceros, los ocupantes de minifundios y los trabajadores sin tierras— representaron un papel muy reducido e indirecto en su aprobación". Se produjeron algunas invasiones de tierras, pero en escala más o menos reducida. En Venezuela, el compromiso ideológico y el liderazgo político de Betancourt constituyeron el complemento necesario para las atenuadas invasiones de tierras. En Irán no hubo violencias campesinas ni actividades extralegales. En este caso, como en Colombia, los dirigentes que presionaban en favor de la reforma mostraron más preocupación por las posibles violencias de importancia en el futuro que por las escasas violencias reales del

presente. “No quiero ser un profeta del destino —declaró un legislador colombiano—, pero si el próximo Congreso no produce una Reforma Agraria, la revolución será inevitable.” “Dividan sus tierras o tendrán que hacer frente a la revolución... o a la muerte”, previno el primer ministro Amini a la élite irania.[54]

“La reforma territorial —ha hecho observar Neale— no convierte a los campesinos en hombres nuevos. Los hombres nuevos hacen las reformas territoriales.”[55] En ausencia de la revolución, al comienzo los hombres nuevos provienen por lo general de las clases no campesinas. La eficacia de la reforma, como quiera que se la inicie, depende, sin embargo, de la participación activa y a la larga organizada de los campesinos. La movilización de éstos no es necesaria para iniciar la reforma, pero para que ésta resulte exitosa debe estimular la movilización y organización de aquéllos. Las leyes de reforma sólo resultan efectivas cuando son institucionalizadas en organizaciones que se han comprometido a darles tal efectividad. Hacen falta dos vínculos organizativos entre el gobierno y los campesinos, si se quiere que la reforma territorial se convierta en realidad.

Primero, en casi todos los casos, el gobierno debe crear una organización administrativa nueva, con adecuada financiación, y un buen personal de expertos comprometidos con la causa de la reforma. En la mayoría de los países en que ésta es un problema decisivo, el Ministerio de Agricultura es una entidad débil, letárgica, muy poco inclinada a la modernización y la reforma, y a menudo sometida a los intereses agrícolas establecidos. Una burocracia indiferente puede hacer que la reforma caiga en la nada. El fracaso de ésta en varios distritos de la India, por ejemplo, fue imputado en una investigación a dos causas: “Una de ellas es la propia legislación defectuosa, y la segunda es la actividad negativa de los funcionarios del gobierno, en el plano estatal, de distrito, de circunscripción o de aldea. Con la excepción de Aligarh, no se hizo ningún serio intento de poner en vigor la ley de reforma territorial aprobada”.[56] Por consiguiente, casi todas las reformas efectivas implican la creación de un instituto de reforma agraria. Cuando no se los crea, como ocurre en general en la India, las reformas tienden a resultar ineficaces. Además, también resulta necesario, con frecuencia, movilizar a una importante fuerza burocrática para poner en vigor la reforma en el campo. La ley japonesa exigió la colaboración de unas cuatrocientas mil personas para comprar y transferir dos millones de hectáreas, y para volver a redactar las cláusulas de cuatro millones de arriendos. La reforma de Taiwán exigió una fuerza administrativa de unos treinta y tres mil funcionarios. En las Filipinas e Irán se empleó al ejército para ayudar a poner en vigor la reforma.[57] En la India, en cambio, a comienzos de la década de 1960 sólo se ocupó a seis mil trabajadores de dedicación plena para lo concerniente a la reforma territorial.

La segunda necesidad organizativa de ésta es la organización de los propios campesinos. El poder concentrado puede promulgar decretos de reforma, pero sólo el expandido puede convertirlos en realidad. En tanto que la participación campesina no es necesaria para aprobar la legislación, sí lo es para ponerla en práctica. En los países democráticos, en especial, las leyes de reforma territorial pueden ser promulgadas por

deferencia a la opinión pública o por compromiso ideológico. A menudo quedan sin ser aplicadas, debido a la falta de organizaciones campesinas que participen en su concreción. "La clave del fracaso del desarrollo rural —se argumentó en la India— reside en el hecho de que no se lo puede administrar, de que es preciso organizarlo. En tanto que la administración es algo que los funcionarios civiles pueden encarar, el desarrollo rural es una tarea política, que la administración no puede emprender."[58] Las ligas campesinas, las asociaciones campesinas, las cooperativas campesinas, son necesarias para asegurar la permanente vitalidad de la ley de reforma territorial. Sean cuales fueren sus funciones declaradas, el hecho de la existencia de la organización crea un nuevo centro de poder en el campo. La ciencia democrática de la asociación, de Tocqueville, lleva un nuevo recurso político a la política rural, que contrarresta la posición social, la riqueza económica y la educación avanzada que han sido las principales fuentes de poder de la clase terrateniente.

Por consiguiente, la creación de asociaciones campesinas es un hecho político, y a menudo lo realizan con suma eficacia los partidos que tienen interés en movilizar el apoyo campesino y en unir con firmeza a éstos en las filas de sus partidos, mediante los mecanismos de las organizaciones agrarias. Casi todos los partidos políticos fuertes de un país en modernización tienen estrechos vínculos con organizaciones campesinas. Es evidente que éstas sirven los intereses del partido, pero también los de los campesinos:

> Fuese cual fuere el poder que adquieran los hombres de campo [tal es la conclusión de un análisis comparativo], con el tiempo tiende a ejercer una influencia conservadora sobre el gobierno nacional, pues como pequeños propietarios tienen en alta estima a la propiedad privada. Pero lo más importante para el crecimiento del poder en el seno de las masas rurales es el fenómeno de las organizaciones sindicales campesinas que tienden a acompañar la reforma agraria. La formación de estos grupos de intereses puede muy bien llegar a ser el resultado más importante de muchos movimientos de reforma agraria.[59]

En una palabra, la reforma sólo se vuelve real cuando es organizada. La organización campesina es una acción política. Y la organización campesina efectiva surge con los partidos políticos efectivos.

7

Los partidos y la estabilidad política

MODERNIZACIÓN Y PARTIDOS

La comunidad política en la sociedad moderna

La movilización de nuevas personas en nuevos papeles de modernización conduce a una sociedad más amplia y diversificada que carece de la comunidad "natural" de la familia ampliada, la aldea, el clan o la tribu. Como es una sociedad mayor, cuyos límites son determinados a menudo por los accidentes de la geografía y el colonialismo, la sociedad en proceso de modernización es con frecuencia "plural", y abarca muchos agrupamientos religiosos, raciales, étnicos y lingüísticos. Estos agrupamientos comunales pueden existir en la sociedad tradicional, pero su bajo nivel de participación política reduce los problemas que plantean para su integración. Pero a medida que se extiende hacia abajo la esfera de movilización social en dichos grupos comunales, se intensifican los antagonismos entre ellos. El problema de la integración de fuerzas sociales primordiales en una sola comunidad política nacional se hace cada vez más difícil. La modernización también crea y lleva a la conciencia y actividad políticas a grupos sociales y económicos que no existían en la sociedad tradicional o que se encontraban fuera de la esfera de su política. O dichos grupos son asimilados al sistema político, o se convierten en una fuente de antagonismo y revolución contra el sistema. El logro de la comunidad política en una sociedad en modernización implica, pues, la integración "horizontal" de grupos comunales y la asimilación "vertical" de clases sociales y económicas.

El factor común que engendra los problemas de la integración nacional y la asimilación política es la expansión de la conciencia y participación políticas producida por la modernización. Los sistemas que poseen un equilibrio estable entre participación e institucionalización en bajos niveles de ambos, tienen ante sí la perspectiva de su inestabilidad futura, a menos que el desarrollo de las instituciones políticas siga el ritmo de la expansión de la participación. Como tales perspectivas son más o menos bajas, dichas sociedades son presuntamente inestables. Por otra parte, las que han creado instituciones políticas modernas en gran escala, con capacidad para manejar una participación mucho

más amplia de la que existe en la actualidad, son presuntamente estables. Resulta claro que aquéllas en que la participación ya es superior a la institucionalización son inestables, en tanto que puede decirse que poseen una estabilidad validada aquéllas con equilibrio entre ambas, y con altas tasas de una y otra. Estos sistemas son a la vez políticamente modernos y políticamente desarrollados. Poseen instituciones con una capacidad demostrada para absorber en el sistema nuevas fuerzas sociales y los crecientes niveles de participación producidos por la modernización. Así, pues, la futura estabilidad de una sociedad con un bajo nivel de participación depende en gran medida de la naturaleza de las instituciones políticas con que encara la modernización y la expansión de la participación. Los principales medios institucionales para organizar esta última son los partidos políticos y el sistema de partidos. Una sociedad que desarrolla partidos más o menos organizados, en tanto que el nivel de participación política sigue siendo todavía relativamente bajo (como fue, en gran medida, el caso de la India, Uruguay, Chile, Inglaterra, Estados Unidos y Japón), puede tener una expansión menos desestabilizadora de la participación, que aquélla en la cual los partidos se organizan más tarde, en el proceso de modernización. En la década de 1960 la estabilidad presuntiva de Malaya, donde los dirigentes tradicionales habían creado una pluralidad de grupos étnicos entretejidos en un solo marco partidario, era más elevada que la de Tailandia, donde la virtual ausencia de partidos políticos hacía que el sistema careciera de mecanismos institucionales para asimilar a nuevos grupos.

En la mayoría de los países de América latina, en la década de 1960, los campesinos manifestaron bajos niveles de participación en el sistema e identificación con él. Pero es de suponer que la capacidad de un sistema partidario amplio como el de México, para hacer frente a este problema, era mucho mayor que el de una dictadura no institucionalizada como la de Paraguay. Sociedades con un bajo nivel de participación y una monarquía absoluta sin partidos (como Arabia Saudita, Libia o Etiopía en la década de que se trata), eran presuntivamente inestables. Del mismo modo, sociedades tales como Haití bajo Duvalier, la República Dominicana bajo Trujillo o, en una época anterior, México bajo Díaz, que carecen a la vez de instituciones políticas tradicionales y modernas eficientes, se veían ante futuros muy inestables. Los problemas que debió encarar el sistema político norteamericano en la década de 1960, en cuanto a asimilar al sistema a la minoría negra, no fueron muy distintos de los que encararon muchos de los sistemas políticos de los países en modernización. Pero el sistema y los partidos americanos del pasado habían demostrado una capacidad institucional para tal asimilación. La absorción exitosa de los karen, los tamiles, los kurdos o los negros en los sistemas birmanos, cingalés, iraqués o sudanés era mucho más problemática, sencillamente porque las élites políticas de dichos países no tenían muy desarrollados e institucionalizados esos procedimientos para la solución de estos problemas.

Las sociedades con instituciones políticas tradicionales muy desarrolladas pueden llegar a planos superiores de participación política mediante la adopción de aquéllas. En cierto momento se hacen necesarios los partidos políticos para organizar y estructurar la

participación ampliada, pero representan un papel secundario que complementa a la fuerza institucional, en lugar de llenar un vacío de este tipo. Pero la mayoría de los países de modernización posterior carecen de instituciones políticas tradicionales capaces de una adaptación exitosa a las necesidades del Estado moderno. Por consiguiente, la reducción al mínimo de la posibilidad de inestabilidad política producida por la expansión de la conciencia y la participación políticas exige la creación de instituciones políticas modernas, es decir, partidos políticos, en los primeros tramos del proceso de modernización.

El problema distintivo de los países de modernización tardía consiste en que se ven a la vez ante las dificultades que los primeros modernizadores tuvieron que encarar en forma secuencial a lo largo de períodos históricos bastante prolongados. Pero la simultaneidad es a la vez una oportunidad y un desafío. Permite por lo menos a las élites de dichos países elegir los problemas a los cuales concederán prioridad. Lo que para los primeros modernizadores era determinado por la historia puede ser para los posteriores un asunto de elección consciente. La experiencia de los primeros modernizadores y de los posteriores sugiere que la atención prematura a los problemas de la organización política y de la creación de instituciones políticas modernas facilita un proceso de modernización menos desestabilizador. "Busca primero el reino político, y todo lo demás te será dado por añadidura." La decadencia política de Ghana destacó las consecuencias del fracaso de Nkrumah en lo que respecta a seguir su propio precepto. Pero no es posible encontrar el reino político; hay que crearlo. El relativo éxito de los Estados comunistas en lo referente a crear un orden político deriva en gran medida de la prioridad que han otorgado al acto consciente de organización política. En la Unión Soviética, una de las funciones de la NPE consistió en permitir la reconstrucción y fortalecimiento del partido, la revigorización de sus cuadros, antes del gran esfuerzo para industrializar a la sociedad soviética y colectivizar la agricultura del país, que se iniciaron en la década de 1930. Los bolcheviques prestaron adecuada atención, ante todo, al perfeccionamiento de la organización política por medio de la cual gobernarían a Rusia. A consecuencia de ello, ya en 1923

> se habían sentado las bases para el control de la vida nacional por el partido: el sistema de control perfeccionado para las designaciones, que permitía al aparato central colocar a personas dignas de confianza y de antecedentes analizados en puestos claves de todas las organizaciones partidarias; la estricta disciplina de partido, que aseguraba que los designados obedecerían al centro, y que los integrantes de la base de las organizaciones partidarias locales obedecerían al designado central; y por último, el establecimiento de la supremacía partidaria sobre las instituciones del Estado.[1]

Durante el resto de la década de 1920 el dominio del partido sobre la industria y la cultura se extendió en forma simultánea con esta expansión del control de aparato sobre el partido. Para 1930 se había creado una organización política que podía llevar adelante la industrialización, la colectivización y la guerra, y sobrevivir a sus consecuencias. En los años posteriores a 1949, el Partido Comunista de China siguió un rumbo similar. Se concedió la primera prioridad a la ampliación del control del partido a toda China, y al

remodelamiento de la organización partidaria. Sólo a finales de la década de 1950 pasó el desarrollo económico al primer plano de los objetivos partidarios. La secuencia que se siguió en Corea del Norte no se apartó de esta pauta: "El desarrollo de las instituciones económicas coreanas se produjo con más lentitud que el político, en especial en las zonas de comercio y agricultura. En tanto que la adopción de formas políticas soviéticas había quedado casi terminada para 1948, la sovietización de la economía no se acercó a su conclusión hasta 1957, ya que para entonces el sector privado había quedado reducido a proporciones insignificantes".[2]

Los más exitosos esfuerzos de modernización de Estados no comunistas unipartidarios también otorgaron la primera prioridad a los objetivos políticos. En Turquía, Mustafá Kemal sentó ante todo, en forma consciente, la base nacional, y luego la base política de su sociedad, antes de dedicarse a la reforma social y al desarrollo económico. En igual forma, en México, el período de la Revolución, que va de 1910 a 1940,

> fue una era en la cual México desarrolló las precondiciones esenciales para el nuevo papel del Estado. Durante esos treinta años éste recuperó el control físico de la nación; comenzó a modelar y definir una nueva filosofía para su existencia, y un nuevo papel en la ejecución de sus metas; elaboró una nueva serie de poderes y engendró nuevas instituciones; y empezó a probar sus músculos con el intento de nuevos programas y nuevos enfoques para encarar los antiguos problemas del crédito, el transporte, los recursos hídricos y la posesión de la tierra en el campo.[3]

El fortalecimiento del Estado y el desarrollo de la organización partidaria en la década de 1930 sentaron los cimientos para la triplicación del producto nacional bruto mexicano durante las dos décadas siguientes.

También en Túnez el gobierno del Neo-Destour otorgó primera prioridad a la promoción de la integración nacional y el desarrollo de instituciones políticas antes de dedicarse, en 1961, a un programa de desarrollo económico y social. Para el vecino occidental de Túnez se elaboró un esquema similar de prioridades. "Para Argelia, lo mismo que para China, el desarrollo no es una prioridad número uno, sino número tres. El principal objetivo es la construcción del Estado; el segundo, la formación de la clase gobernante nacional. Para lograrlos, y en especial para llegar al segundo, puede ser ventajoso retroceder con respecto al tercero."[4] En la sociedad en modernización, "la construcción del Estado" significa, en parte, la creación de una burocracia eficaz, pero, lo que es más importante aún, el establecimiento de un sistema de partidos eficiente, capaz de estructurar la participación de nuevos grupos en política.

Los partidos organizan la participación; los sistemas partidarios afectan el ritmo con que se extiende ésta. La estabilidad y la fuerza de un partido y un sistema partidario dependen de su nivel de institucionalización y participación. Un elevado nivel de participación combinado con una escasa institucionalización política partidaria produce una política anómica y violencia. Pero a la inversa, un bajo nivel de participación también tiende a debilitar a los partidos políticos respecto de otras instituciones políticas y fuerzas sociales. A los dirigentes partidarios les interesa extender la participación mientras puedan

organizarla dentro de los marcos de su partido. Un partido con apoyo de masas es, no cabe duda, más fuerte que uno con respaldo limitado. Del mismo modo, un sistema de partidos con participación de masas es más fuerte que uno en el cual la creciente participación conduce a su separación gradual respecto de sus presuntos partidarios y a la conversión de lo que antes era una organización con amplias bases en un puñado de políticos sin arraigo. La participación sin organización degenera en movimientos de masas; la organización que carece de participación degenera en camarillas personalistas. Los partidos fuertes necesitan elevados niveles de institucionalización política y un alto plano de apoyo de masas. "Movilización" y "organización", esos lemas gemelos de la acción política comunista, definen con exactitud el camino que se debe seguir para alcanzar la fuerza del partido. El partido y el sistema de estos que las conjugan concilian la modernización política con el desarrollo político.

Por consiguiente, a diferencia de las elecciones y de las asambleas y Parlamentos representativos, los partidos y los sistemas partidarios ejecutan funciones dinámicas y pasivas en el sistema político. Las elecciones y Parlamentos son instrumentos de representación; los partidos lo son de la movilización. Los Parlamentos u otros tipos de consejos electos son, pues, muy compatibles con una sociedad tradicional más o menos estática. Las fuerzas de los grupos dominantes en la estructura social se reproducen en el Parlamento. Por sí misma, la existencia de una asamblea electa no es indicio de la modernidad de un sistema político, ni de su susceptibilidad a la modernización. Lo mismo rige en cuanto a las elecciones. Sin partidos, éstas reproducen el statu quo; son un recurso conservador que ofrece una semblanza de legitimidad popular a las estructuras tradicionales y al liderazgo tradicional. En verdad, por lo general se caracterizan por una muy baja cifra de votantes. Pero las elecciones con partidos proporcionan un mecanismo para la movilización política dentro de un marco institucional. Los partidos políticos dirigen la participación y la sacan de los senderos anómicos para llevarlos a rumbos electorales. Cuanto más fuertes son los partidos que participan en las elecciones, mayor es el número de votantes. Media docena de candidatos que compiten con energía entre sí, sin el respaldo de un partido, producen una cantidad de votantes mucho menor que un partido fuerte que carezca de oposición eficiente. El 99 por ciento de votantes en los Estados comunistas es testimonio de la fuerza de los partidos en dichos Estados; el 80 por ciento de los votantes en Europa occidental es una función de la organización muy desarrollada de los partidos en el continente; el 60 por ciento de los votantes producidos por los partidos norteamericanos reflejan su organización menos compacta y menos articulada.

La fragilidad del Estado sin partidos

Los sistemas tradicionales no tienen partidos políticos; los modernizadores lo necesitan, pero a menudo no los quieren. En tales sociedades, la oposición a los partidos proviene de

tres fuentes distintas. Los conservadores se oponen a ellos porque los ven, con justicia, como un desafío contra la estructura social existente. A falta de partidos, el liderazgo político deriva de la ubicación en la jerarquía tradicional del gobierno y la sociedad. Los partidos son una innovación que amenaza intrínsecamente el poder político de una élite basada en la herencia, la posición social o la propiedad de tierras. La actitud conservadora hacia los partidos se refleja en la advertencia de Washington, en 1794, en el sentido de que las "sociedades creadas por sí mismas" "se esforzaban sin tregua por sembrar las simientes de la desconfianza, los celos y, por supuesto, el descontento" por todo el país, y que si no se las detenía destruirían el gobierno del país.[5]

Es inevitable que un monarca gobernante tienda a ver los partidos políticos como fuerzas divisorias que, o bien desafían su autoridad, o bien complican en gran medida sus esfuerzos para unificar y modernizar su país. Los esfuerzos para mezclar el gobierno monárquico y el de partidos terminan casi siempre en el fracaso. Se ha elegido entre Bolingbroke y Burke; y para el individuo o grupo que desean combinar la autoridad conservadora y el sistema modernizador, el primero resulta mucho más atrayente que el segundo. Es inevitable que el monarca modernizador se vea a sí mismo como el "rey patriota" que no debe "apoyar a partido alguno, sino gobernar como el padre común de su pueblo".[6] El líder conservador no monárquico —Sarit, Ayub Khan, Franco, Rhee— tiene sentimientos parecidos, opuestos al desarrollo de partidos, aunque es posible que se vea obligado a conciliar con la necesidad de éstos. Pues un Estado sin partidos es también un Estado sin los medios institucionales para engendrar un cambio sostenido y para absorber el impacto de éste. Su capacidad para modernizarse en el plano político, económico y social queda drásticamente limitado. "Un régimen sin partidos es, por necesidad —como dice Duverger—, un régimen conservador."[7]

La oposición conservadora a los partidos en un Estado en modernización es complementada a menudo con una oposición administrativa. El conservador puro rechaza los aspectos racionalizadores y de participación de la modernización política. El administrador que se opone a los partidos acepta la necesidad de racionalizar las estructuras sociales y económicas. Pero se muestra hostil a aceptar las consecuencias de la modernización en lo referente a ampliar la escala de la participación popular en política. El suyo es un modelo burocrático; la meta es la eficiencia y la eliminación de conflictos. Los partidos no hacen más que introducir consideraciones irracionales y corrompidas en la búsqueda eficiente de metas en las cuales todos deberían coincidir. El adversario administrativo de los partidos puede usar cualquier vestimenta, pero es más probable que lleve uniforme y no ropas civiles.

La tercera fuente de oposición a los partidos está representada por aquellos que aceptan la participación, pero no la necesidad de organizarla. Tienen una creencia populista, tipo Rousseau, en la democracia directa. El adversario conservador de los partidos cree que la estructura social existente es suficiente para vincular el pueblo al gobierno. El enemigo administrativo entiende que la estructura burocrática satisface esas

necesidades. El oponente populista niega la necesidad de estructuras intermedias entre el pueblo y sus dirigentes políticos. Quiere una "democracia sin partidos". Jayaprakash Narayan se une a Gamal Abdel Nasser y Haile Selassie en el rechazo de la importancia de los partidos para la modernización política.

El conservador ve en el partido un desafío a la jerarquía establecida; los administradores lo ven como una amenaza contra el régimen racionalizado; los populistas, como un obstáculo contra la expresión de la voluntad general. Pero todos los críticos comparten ciertos temas comunes. Fue Washington, quizá, quien les dio una expresión más coherente y elocuente cuando previno acerca de "los esfuerzos perniciosos del Espíritu del Partido" sobre el gobierno norteamericano. El partido, dijo Washington,

> sirve siempre para distraer a los Consejos Públicos y debilitar la Administración Pública. Agita a la comunidad con celos infundados y falsas alarmas, enciende la animosidad de una parte contra la otra, de vez en cuando fomenta motines e insurrecciones. Abre la puerta a la influencia y corrupción extranjeras, que encuentran facilitado su acceso al Gobierno mismo por los caminos de las pasiones partidarias. De tal manera, la política y voluntad de un país se encuentran sometidas a la política y voluntad de otro.[8]

Las observaciones de Washington expresan con claridad las cuatro acusaciones principales que hoy se hacen contra los partidos. Éstos promueven la corrupción y la ineficiencia administrativa. Dividen la sociedad y la enfrentan consigo misma, y promueven el conflicto: los partidos, como dijo Ayub Khan, "dividen y confunden al pueblo". Estimulan la inestabilidad y debilidad políticas. Dejan abierto el Estado a la influencia y penetración de potencias exteriores; si se concede libertad al desarrollo de los partidos, como dijo un dirigente de un país en modernización, por lo menos uno de ellos se convertirá en instrumento de la CIA.

Los argumentos contra los partidos revelan las circunstancias de sus orígenes históricos en la primera fase de la modernización política. En rigor, no son tanto argumentos contra los partidos como contra los partidos *débiles.* La corrupción, la división, la inestabilidad y la susceptibilidad a influencias exteriores caracterizan a sistemas de partidos débiles, y no a los de organizaciones partidarias fuertes. Son, en verdad, rasgos de sistemas débiles en general, que carecen de instituciones de gobierno estables y efectivas. Por cierto que los partidos pueden proporcionar incentivos para la corrupción, pero el desarrollo de un partido fuerte reemplaza los intereses privados y fragmentados por un interés público institucionalizado. En sus primeras etapas de desarrollo, los partidos aparecen como facciones, y en apariencia exacerban los conflictos y la desunión, pero a medida que desarrollan fuerzas se convierten en el eslabón que une una fuerza social con otra y crea una base para la identidad y la lealtad que trascienden a los agrupamientos parroquiales. Del mismo modo, al regularizar los procedimientos para la sucesión del liderazgo y para la asimilación de nuevos grupos al sistema político, proporcionan la base para la estabilidad y el cambio ordenado, en lugar de la inestabilidad. Por último, si bien los partidos débiles pueden convertirse en instrumentos de potencias extranjeras, los fuertes

proporcionan en gran medida los mecanismos y defensas institucionales para aislar al sistema político contra esa influencia exterior. Los males atribuidos al partido son, en realidad, atributos de una política desorganizada y fragmentada, de camarilla y facción, que predomina cuando los partidos no existen o son todavía muy débiles. La cura consiste en la organización política; y en un Estado en modernización la organización política equivale a la organización partidaria.

Pero la difundida suspicacia existente contra los partidos significa que la política antipartidaria de prevención o represión predomina en muchos Estados en modernización. En un sistema político muy tradicional las élites intentan por lo general impedir el surgimiento de partidos. Las organizaciones partidarias, como los sindicatos obreros y las asociaciones campesinas, son ilegales. En ocasiones, en dichos sistemas un aflojamiento de las restricciones puede permitir que surjan a la luz ciertas formas de asociación política. Pero en la mayoría de los casos el gobernante y la élite tradicionales tratan de limitar los agrupamientos políticos a facciones y camarillas intraélites que funcionan dentro de la asamblea parlamentaria, si existe, o en el seno de la burocracia. Así, en la década de 1960 todavía no había partidos en Etiopía, Libia, Arabia Saudita, Jordania, Kuwait y unas pocas oligocracias más, todavía sobrevivientes y por lo general minúsculas. En otros sistemas tradicionales, como Tailandia e Irán, los partidos tuvieron una frágil existencia en un momento, limitados en su actividad (como en Irán). En todos estos sistemas, a medida que avanza la modernización también crece la necesidad de organizar la participación política. En algunos casos, los sistemas en cuestión exhiben todas las señales de la estabilidad contemporánea, pero los esfuerzos de sus gobiernos para impedir el desarrollo de los partidos políticos los hacen presuntamente inestables. Cuanto más se mantiene el vacío de organización, más explosivo resulta.

En la mayoría de los países en modernización, en uno u otro momento el gobierno sigue una política de represión respecto de los partidos. En cierta etapa se permite la formación de éstos, ya sea dentro de un Parlamento tradicional o mediante agrupaciones en el seno del pueblo. O bien pueden desarrollarse en la lucha contra el régimen colonial. En una etapa posterior se lleva a cabo un esfuerzo para reducir la proporción de poder político del sistema y restringir la participación política y las organizaciones vinculadas con ésta. En un sistema tradicional, como lo es Marruecos, el monarca reafirma su autoridad luego de un período de desarrollo partidario más o menos intenso. Es más frecuente que un dictador militar asuma el poder después que los partidos han quedado debilitados o fragmentados, y los proscriba, para tratar de gobernar por medios puramente administrativos. En la mayoría de los países latinoamericanos los partidos han sido ilegales en una u otra oportunidad. En los de África y Asia, donde golpes militares derribaron a dirigentes civiles nacionalistas después de la independencia, los partidos también estaban proscriptos por lo general. La represión de los partidos acompaña casi siempre a importantes esfuerzos para reducir el nivel de conciencia y actividad políticas. En España, por ejemplo, la Falange fue

un medio útil para organizar y movilizar el apoyo a la causa rebelde durante la Guerra Civil, e inmediatamente después de ella. Pero luego el régimen de Franco quiso promover la pasividad política antes que la participación, y a consecuencia de ello declinó la importancia de la Falange.

En los países en que los partidos son eliminados, es corriente que exista la base social para partidos que sean algo más que camarillas o facciones, y que tengan raíces en fuerzas sociales amplias y en ocasiones conscientes de sí. Por lo tanto, períodos prolongados de represión de aquéllos engendran fuerzas que, cuando el régimen autoritario llega a su fin, estallan con una energía explosiva. Se produce entonces un rápido ascenso en la participación política, y los partidos hasta entonces sumergidos o clandestinos surgen a la luz del día. Cuanto más inesperado es el final del régimen represivo, más amplia y variada resulta la expansión de la participación.[9] Entonces, ésta conduce casi siempre a una reacción derechista, y a los esfuerzos renovados de los grupos autoritarios conservadores para reducir la participación y restablecer un orden de bases políticas estrechas.

El Estado sin partido es el natural de una sociedad tradicional. Pero a medida que ésta se moderniza, dicho Estado se convierte cada vez más en el Estado antipartido. Hacen falta esfuerzos conscientes y coercitivos para impedir o reprimir a los partidos políticos. Se crean medidas cada vez más intensas para crear sustitutos de éstos, para encontrar técnicas de organización de la participación política de manera de reducir al mínimo sus consecuencias expansivas y disgregadoras. Pero cuanto más hostil se muestra un gobierno hacia los partidos políticos en una sociedad en modernización, mayor es la probable inestabilidad futura de la sociedad. Los golpes militares son mucho más frecuentes en Estados sin partidos que en ningún otro tipo de sistema. Un régimen sin partidos es un régimen conservador; uno antipartidario es reaccionario. El progreso de la modernización acrecienta la fragilidad del sistema sin partidos.

CUADRO 1. *Golpes e intentos de golpes desde la independencia de los países en modernización*

	Cantidad	*Países con golpes*	
Tipo de sistema político	*de países*	*Cantidad*	*Por ciento*
Comunista	3	0	0
Unipartidario	18	2	11
De un partido dominante	12	4	33
Bipartidario	11	5	45
Pluripartidario	22	15	68
Sin partidos efectivos	17	14	83

Fuente: Fred R. von der Mehden, *Politics of the Developing Nations,* Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1964, pág. 65.

Partidos fuertes y estabilidad política

La estabilidad de un sistema en vías de modernización depende de la fuerza de sus partidos. A su vez, un partido es fuerte en la medida en que tiene un apoyo de masas institucionalizado. Su fuerza refleja el alcance de dicho apoyo y el nivel de institucionalización. Los países en modernización que logran altos niveles de estabilidad política real y presuntiva poseen por lo menos un partido político fuerte. El Partido del Congreso, el Neo-Destour, el de Acción Democrática, el Partido Revolucionario Institucional, el Mapai, el Partido Popular Democrático, el Partido del Pueblo, fueron todos, en una ocasión dada, un modelo de organización política efectiva en una sociedad en proceso de modernización. Las diferencias de estabilidad política existentes entre la India y Pakistán en la década de 1950 se medían por las diferencias de fuerza organizativa entre el Partido del Congreso y la Liga Musulmana. Las diferencias de estabilidad política entre Vietnam del Norte y Vietnam del Sur durante la década posterior al Acuerdo de Ginebra se medían por las diferencias de fuerza organizativa entre el Partido de Lao Dong por un lado, y el Dai Viet, el VNQDD y el Can Lao, por el otro. Las diferencias de estabilidad política en el mundo árabe, entre Túnez por una parte, y el Mediterráneo oriental por la otra, representaban en gran medida las que había entre el amplio alcance y la elevada institucionalización del Neo-Destour, y la alta institucionalización pero escaso alcance del Ba'ath.

La susceptibilidad de un sistema político a la intervención militar varía en razón inversa a la fuerza de sus partidos. Países como México y Turquía, que desarrollaron fuertes partidos políticos, también encontraron el camino para reducir la participación militar en su política. La declinación de la fuerza partidaria, la fragmentación del liderazgo, la evaporación del apoyo de masas, la decadencia de la estructura organizativa, el paso de los dirigentes políticos, del partido a la burocracia, el ascenso del personalismo, preanuncian todos el momento en que los coroneles ocupan la casa de gobierno. Los golpes militares no destruyen a los partidos; ratifican el deterioro que ya se ha producido. En la República Dominicana, por ejemplo, el partido de Juan Bosch "había comenzado a desintegrarse" después de las votaciones en que fue elegido presidente. A consecuencia de ello, el partido "no presentó desafío alguno a la policía y las fuerzas armadas". Según parece, la mayoría de los dirigentes del PDR se habían convertido en burócratas, y se ocupaban de funciones técnicas y administrativas esenciales para el programa de reformas".[10] Del mismo modo, la violencia, los motines y otras formas de inestabilidad política pueden ocurrir con más frecuencia en sistemas políticos sin partidos fuertes que en aquellos que los poseen.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países no comunistas en modernización carecían de partidos políticos fuertes y de sistemas partidarios sólidos. La mayoría de los partidos eran demasiado jóvenes para haber demostrado una adaptabilidad

real. Las principales excepciones eran varios partidos latinoamericanos y el Partido del Congreso de la India. Por lo demás, la mayoría no sólo eran jóvenes, sino que además seguían siendo dirigidos por sus fundadores. La fuerza institucional de un partido político se mide, ante todo, por su capacidad para sobrevivir a su fundador o al líder carismático que lo lleva por primera vez al poder. La adaptabilidad del Partido del Congreso se reflejó en el cambio de su liderazgo, de Banerjea y Besant a Gokhale y Tilak, a Gandhi y Nehru. Del mismo modo, el cambio de liderazgo, de Calles a Cárdenas, ubicó al Partido Revolucionario Nacional en el camino de una institucionalización exitosa, destacada en su posterior cambio de nombre, por el de Partido Revolucionario Institucional. La fuerza institucional del Mapai podía medirse por el hecho de que fue capaz de sobrevivir, no sólo a la deserción de Ben Gurión, sino además a su oposición activa. Se trataba de un claro caso en que el partido era más fuerte que su dirigente. En Puerto Rico, Muñoz Marín, a diferencia de Ben Gurión, prefirió conscientemente retirarse de la jefatura del PPD, en parte para promover la institucionalización de éste: "La elección fue un comienzo —dijo—. He comenzado a demostrar que la isla puede arreglárselas sin mí. El pueblo se acostumbrará a la idea de un partido institucionalizado, y aprenderá a trabajar con Sánchez lo mismo que trabajó conmigo".[11] Por otra parte, los partidos débiles dependen de sus dirigentes. La muerte —poco después de la independencia de sus países— de Senanayake en Ceilán, de Jinnah y Alí Khan de Pakistán, y de Aung San de Birmania, apresuraron en forma directa la desintegración de sus partidos políticos. El hecho de que la muerte de Gandhi y Patel en la India no tuviese un efecto similar sobre el Congreso no se debió sólo a Nehru.

Un segundo aspecto de la fuerza del partido es la complejidad y profundidad organizativas en particular, como las revelan los vínculos existentes entre él y organizaciones socioeconómicas tales como los sindicatos obreros y las asociaciones campesinas. En Túnez, Marruecos, Venezuela, la India, Israel, México, Jamaica, Perú, Chile y algunos otros países, esas relaciones extendieron en gran medida el atractivo y fortalecieron la organización de los principales partidos. Crearon, asimismo, los habituales problemas en las relaciones entre las organizaciones funcionales y las políticas, y el grado de vinculación entre el partido y sindicato o liga varió entre una integración casi total y alianzas poco firmes *ad hoc.* Por supuesto, en la medida en que el partido se identificaba con la expresión organizada de una sola fuerza social, tendía a perder su propia identidad y a convertirse en la criatura de ese grupo social. En los más fuertes, el liderazgo de sindicatos y otros grupos funcionales quedaba subordinado a la dirección del partido, y el territorio de las decisiones políticas resultaba reservado al liderazgo. de éste. Pero en los países en modernización, la mayoría de ellos no contaban con tales vínculos organizativos de apoyo. En casi todos los casos les resultaba imposible desarrollar el respaldo de masas de trabajadores y campesinos; en algunas ocasiones, los partidos o algunos dirigentes de éstos contaban con ese apoyo, pero no desarrollaban el marco organizativo e institucional para crear el respaldo de masas.

Un tercer aspecto de la fuerza del partido se refiere a la medida en que los activistas políticos y los buscadores del poder se identifican con él, y a la medida en que lo ven apenas como un medio para otros fines. Los competidores del partido por la lealtad de los actores políticos pueden ser los agrupamientos sociales tradicionales, la burocracia u otros partidos. Los partidos conservadores, por ejemplo, se basan casi siempre, en mayor medida, en la estructura social y en las relaciones adjudicativas, y por lo tanto desarrollan una organización menos autónoma y menos articulada que los más radicales, que rechazan o atacan la estructura social existente. Como lo ha sugerido Philip Converse, existe "un creciente acento *perceptible* en la lealtad y cohesión del grupo *per se*, a medida que se pasa de la derecha a la izquierda, a través del espectro partidario, en la mayoría de los sistemas políticos".[12]

En muchos países en modernización, después de la independencia política los dirigentes pueden trasladar su lealtad, del partido nacionalista a la burocracia gubernamental. En rigor, esto representa su subversión ideológica por las normas coloniales, y su convención política, del régimen popular al administrativo. En muchos países africanos el partido nacionalista era la única organización moderna de importancia que existía antes de la independencia. "Por lo general estaba bien organizado. Las condiciones de la lucha política, y la entrega de la élite superior al partido como principal instrumento de cambio político, la condujo a dedicar la mayor parte de sus energías y recursos a construir una organización sólida, sensible, capaz de una acción disciplinada en respuesta a directivas provenientes de la dirección, y capaz de promover y explotar los sentimientos de insatisfacción existentes entre las masas, para fines políticos."[13] Pero después de la independencia el partido político dominante resulta a menudo debilitado por las muchas exigencias en pugna que influyen sobre los recursos organizativos. Una notable dispersión de los recursos equivale a una declinación en el nivel general de institucionalización político. "Los hombres de talento de que antes se disponía para tareas decisivas de la organización del partido —previno un observador— pueden ahora sentirse preocupados por la dirección de un ministerio o una oficina gubernamental... Si no se pueden encontrar en seguida nuevas fuentes de talento organizativo y administrativo leal, la organización del partido —y por lo tanto la principal vinculación entre el régimen y las masas— puede resultar debilitada."[14] En estas situaciones, la identificación con el partido era apenas un fenómeno transitorio, debilitado por la atracción del puesto de gobierno.

En los sistemas políticos muy desarrollados es raro que un dirigente político pase de un partido a otro, y el movimiento de los grupos y clases sociales de uno a otro partido es por lo general un proceso histórico complejo y prolongado. Pero en ciertos sistemas en modernización el movimiento entre partidos, de individuos y grupos, tiene un pronunciado predominio. En Filipinas, por ejemplo, los dirigentes políticos se desplazan con regularidad entre los dos grandes partidos. Es corriente que los dirigentes locales se afilien al partido que triunfa en las elecciones nacionales, y los dirigentes nacionales pasan de un partido a

otro en términos de sus propias perspectivas electorales. "Ya sabe lo que pasa aquí —dijo un dirigente—. No sucede lo mismo que en Gran Bretaña o Estados Unidos. Sólo hay intereses privados, no lealtad de partido. Cambiamos de partido cuando nos conviene. Todos lo hacen."[15] La persistencia del nombre del partido encubre apenas coaliciones que cambian constantemente de dirigentes políticos y que funcionan por debajo de aquella denominación.

El proceso del desarrollo del partido

Un fuerte sistema de partidos políticos es capaz, ante todo, de ensanchar la participación a lo largo de aquél, y de tal modo establecer la prioridad o desviar la actividad política anómica o revolucionaria, y en segundo lugar, moderar y canalizar la participación de grupos de reciente movilización, de tal modo que no disgreguen el sistema. Así, pues, un fuerte sistema de partidos proporciona las organizaciones y procedimientos institucionalizados para la asimilación de nuevos grupos. El desarrollo de estas instituciones partidarias es el requisito previo para la estabilidad política en los países en modernización. Por lo general el proceso de desarrollo de partidos pasa por cuatro fases: el faccionalismo, la polarización, la expansión y la institucionalización.

Faccionalismo. En la primera fase la participación y la institucionalización son bajas. Los individuos y grupos desbordan las pautas tradicionales de conducta política, pero no han desarrollado aún organizaciones modernas. La política abarca a muy pocas personas que compiten entre sí, en medio de muchas alianzas y agrupamientos débiles y transitorios. Los agrupamientos tienen escasa durabilidad y ninguna estructura. En general son las proyecciones de ambiciones individuales en el contexto de rivalidades y afiliaciones personales y de familia. Estos grupos políticos pueden ser denominados partidos, pero carecen de la organización continuada y del apoyo social que son la esencia de un partido. Por lo tanto, las informaciones de que en Corea existen 42 partidos, o 29 en Vietnam del Sur, o 18 en Pakistán, son falsas. En rigor, esos agrupamientos son facciones, y se parecen mucho a las camarillas políticas, juntas, bandos y grupos de familias que dominaban la política del siglo XVIII en Europa y Norteamérica. En la política norteamericana de Estado, en la década de 1780,

> una facción aparecía como una parte del electorado, de una élite política o legislatura, y sus adherentes se dedicaban a una acción o coordinación paralelas, de cierta coherencia pero de durabilidad limitada, en conflicto con otras porciones. Una camarilla... era un grupo faccionario cuyas relaciones dependían de la familia, de un individuo dominante, o de un compacto grupo de personas vinculadas entre sí; por lo común, el fallecimiento o el retiro de la persona focal provocaba el derrumbe de la camarilla... Ese tipo de política dependía en grado sumo de la personalidad y los vínculos personales, y estaba sometida a bruscos cambios caleidoscópicos.[16]

En la mayor parte de los países en modernización en el siglo XX predominaron pautas similares. En la década de 1950, por ejemplo, en Pakistán,

> el partido político... se convirtió en el vehículo para la carrera personal de los políticos. Se formaban nuevos partidos cuando una carrera parecía no avanzar en un partido antiguo. Un dirigente o grupo de ellos formaban un partido, y luego trataban de organizar a sus seguidores. Algunos partidos se constituían casi por completo sobre la base de miembros de legislaturas, y, en rigor, constituían un agrupamiento temporario dentro de una asamblea, para los fines de cubrir o derribar un ministerio.[17]

Del mismo modo, en Tailandia, los partidos, cuando existen, "tienen poca o ninguna organización extraparlamentaria. En general, cada uno de los miembros debe ser elegido gracias a sus propios esfuerzos, en su propia provincia. Los rótulos parlamentarios son incidentales. Los partidos jamás han representado a importantes fuerzas sociales, sino sólo a camarillas e individuos, en los marcos de la capa superior de clase gobernante".[18]

En los sistemas políticos con legislaturas, las facciones se orientan al desarrollo de maniobras en ellas, antes que al cumplimiento de campañas entre el electorado. Se trata de organizaciones parlamentarias, no electorales. Se forman casi siempre dentro de la legislatura, gracias al esfuerzo de los candidatos triunfantes, después de su elección, y no entre el electorado, por los aspirantes a candidatos, a fin de ser elegidos. A los candidatos se los elige como individuos, sobre la base de su posición y atractivo sociales o económicos. La facción o camarilla legislativa se convierte entonces en un medio de vincularlos con otros activistas políticos, y no en una forma de relacionar los activistas políticos con las masas. En Corea, después de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, los candidatos eran elegidos como individuos y se incorporaban a los partidos después de llegar a Seúl para la asamblea nacional. Los partidos "se originaban en la capital como facciones que ofrecían posibilidades alternadas —y oportunistamente cambiantes— de ascenso al poder ejecutivo". Aun en un país como Nigeria, con el estímulo colonial al desarrollo de partidos, la mayoría de los candidatos elegidos a las legislaturas se presentaron como independientes en las elecciones de 1951, y sólo se incorporaron al CNNC o Grupo de Acción, después de ocupar sus bancas.[19]

De tal suerte, la camarilla legislativa es una forma de facción prepartidaria típica de las primeras fases de la modernización. Cuando faltan las legislaturas y las elecciones, la forma dominante de facción prepartidaria es la conspiración revolucionaria. Como en el caso de las camarillas legislativas, estas conspiraciones son de reducidas dimensiones, de poca viabilidad y muy numerosas. Lo mismo que las camarillas, al comienzo se encuentran sin vínculos con ninguna fuerza social de importancia. Los intelectuales y otros individuos que las constituyen se agrupan y reagrupan en una serie de permutaciones y combinaciones, que no dejan de ser facciones porque se encuentren equipadas con denominaciones importantes y prolongados manifiestos. Son los equivalentes civiles de las juntas y clubes secretos formados por los oficiales militares dispuestos a desafiar el orden tradicional existente. Así como la Inglaterra del siglo XVIII ofrece el prototipo de la política de facciones

legislativas, la Rusia del siglo XIX proporciona el tipo de la política de facciones revolucionarias. Y si bien las diferencias entre ambas son grandes, no resultan fundamentales. En un caso las facciones funcionan dentro del sistema existente, en el otro fuera de él. Pero en ambas circunstancias la proporción de poder de la pauta faccional es muy limitada, y la que existe se encuentra fragmentada al máximo.

Como la política sin partidos, la faccional o prepartidaria es intrínsecamente conservadora. Las facciones revolucionarias pueden hablar de las masas, y en verdad llevar a cabo algunos esfuerzos para movilizar el apoyo de éstas. Pero la situación todavía no está madura para ello. Lo mismo que los narodniki, son rechazadas por los grupos cuyos intereses desean impulsar. Por consiguiente, se mantienen tan aislados en sus sótanos como las facciones legislativas en sus cámaras. En y por sí misma, la competición de facciones —legislativas o revolucionarias— tiende a ser un sistema cerrado, una ronda interminable de permanentes maniobras en las cuales los actores cambian continuamente de socios y antagonistas, sin aumentar jamás el número de participantes.

Polarización. Un punto de viraje decisivo en la evolución del sistema se produce cuando la política sale del círculo cerrado del faccionismo revolucionario o legislativo, la participación política se ensancha, aparecen nuevas fuerzas sociales en el escenario político, y se forman partidos mediante el encadenamiento organizado de la facción política a la fuerza social. Pero antes que pueda producirse este "estallido" o "despegue" del desarrollo partidario, la propia pauta de la política faccional tiene que cambiar de modo de producir los incentivos para que los dirigentes de las facciones extiendan la participación política. Mientras una multitud de grupos compiten entre sí, existen muy pocos motivos para que ninguno de ellos trate de ampliar la participación. La clave para el éxito en la lucha entre una facción y otra consiste en el atractivo que presenta para otros grupos. Sin una división fundamental que bifurque el panorama político, cada facción trata de superar a sus oponentes de hoy por medio de alianzas con sus enemigos de ayer. Una multiplicidad de grupos y de divisiones lleva a los actores a idear estrategias para la división del poder dentro del sistema, y no para su expansión en éste.

El logro de esto último depende de la unión y polarización de las facciones, que a su vez dependen de la acumulación de divisiones, de tal modo que las facciones se separen en dos grupos más o menos estables, o del surgimiento de un solo problema dominante que supere en importancia a todos los demás, y que por consiguiente también tienda a polarizar a los participantes políticos. Una vez que los principales actores políticos se han comprometido con uno u otro aspecto de una lucha de dos facetas, los dirigentes de cada bando se ven enérgicamente obligados a ampliar los alcances de la lucha y a movilizar a otras fuerzas sociales para ponerlas de su parte.

El problema decisivo es entonces: ¿en qué situaciones un sistema cerrado de divisiones múltiples se convierte en uno expansible, de división polarizada? Es indudable que los incentivos más enérgicos para la polarización existen cuando algunas facciones se dedican

a la destrucción total del sistema existente. En cuanto las de oposición o revolucionarias dejan de luchar entre sí y dirigen en cambio su atención contra el sistema político existente, queda preparado el escenario para una polarización de la política entre los revolucionarios y el régimen establecido. Pero es posible que aparezcan divisiones dominantes entre las facciones legislativas. Éstas pueden muy bien tener sus raíces en actitudes respecto de las fuentes tradicionales de autoridad: los whigs contra los tories, los hombres del rey que reaccionan contra los proponentes del régimen popular. Además, a medida que la sociedad se moderniza, aumentan las exigencias presentadas al gobierno, y la adecuada política económica que debe seguir éste en respuesta a tales reivindicaciones tiende a convertirse en el aspecto dominante de la política. La introducción de un programa hamiltoniano de modernización económica en una política de faccionismo legislativo, no puede dejar de provocar una polarización de opiniones y una unión de facciones. La coalición de éstas en el seno del sistema político puede ser también impulsada por el surgimiento de una fuerza social, fuera del sistema, y que exige su entrada en él. En este caso el tema dominante de la política es la relación de la nueva fuerza social con el sistema.

Quienes escriben sobre política asignan gran importancia a la conveniencia de encontrar un atajo a través de las divisiones que moderan la intensidad del conflicto dentro de una sociedad. Por cierto que semejante pauta es una condición para la estabilidad política. Y la polarización de ésta, según dijimos en el capítulo 5, es la meta del revolucionario. Implica la intensificación del conflicto político. Pero en una sociedad en modernización tal intensificación puede ser la condición previa para la creación de un sistema político con bases más amplias. Si se la logra mediante la ampliación de la competición de los grupos ya existentes en el sistema, la revolución puede ser pacífica. Un sistema ampliamente movilizado, con participación popular bastante pronunciada, exige divisiones transversales para no ser desgarrado por la lucha entre dos grandes movimientos de masas que reúnen la fidelidad de casi toda la población. En una sociedad en que sólo una pequeña proporción de ésta es políticamente activa, la polarización de la opinión y la acumulación de las divisiones desempeñan un papel mucho más funcional. Promueven la ampliación de la participación y el establecimiento de vínculos entre las facciones políticas y las fuerzas sociales en ascenso. En una u otra forma, la polarización de la opinión es un requisito previo para el paso de la política de facción a la de partido.

Expansión. Un partido fuerte atrae a grandes masas de la población y las une por medio de una organización eficiente. Los dirigentes políticos se sienten obligados a desarrollar esa atracción y a crear tales vínculos organizativos, sólo cuando estas acciones son necesarias para alcanzar metas altamente deseadas. Por lo general éstas son la conquista del poder y el reordenamiento de la sociedad. La ampliación de la participación y su organización en partidos es, pues, el producto de una intensa lucha política. Ésta implica casi siempre los esfuerzos de los dirigentes políticos para derribar el sistema existente, para controlarlo o para entrar en él.

En la pauta revolucionaria o nacionalista el objetivo de los activistas políticos consiste en destruir el orden establecido o expulsar a la potencia imperialista. Los dirigentes revolucionarios o nacionalistas son impulsados a un continuo ensanchamiento de su base política, en su esfuerzo por reunir el respaldo popular contra el régimen existente. Por el mismo motivo, se ven empujados a organizar ese apoyo, y a consecuencia de ello crean uno o más partidos políticos. Como ya vimos, todas las revoluciones implican la expansión de la participación, y las revoluciones triunfantes producen fuertes partidos políticos para organizar dicha participación. Las luchas prolongadas por la independencia nacional tienen resultados parecidos. Al comienzo los dirigentes nacionalistas funcionan apenas como varias facciones en la periferia de la administración imperial. En esta etapa son acosados a menudo por una variedad de metas alternativas y en pugna: la asimilación, la participación, la autonomía, el restablecimiento de la autoridad tradicional, la independencia total, compiten todas entre sí. Pero a su debido tiempo los problemas se simplifican, las facciones se unen, y el movimiento nacionalista ahora "unificado" comienza a desarrollar un apoyo de masas más amplio. Las que no se muestran dispuestas a recurrir a las masas son apartadas a un lado por las que sí buscan ese apoyo. La lucha nacionalista hace que la participación se extienda, y que se desarrolle la organización. Este período de incubación de partidos durante el régimen colonial requiere una potencia imperial que se muestre dispuesta a permitir y enfrentar durante muchos años un movimiento nacionalista, con lo cual proporciona el tiempo necesario, la lucha y la responsabilidad poco a poco creciente, que son los ingredientes de la construcción de instituciones. Pero en general los gobiernos coloniales tienden a reprimir los movimientos nacionalistas durante el mayor tiempo posible, y cuando ven que la independencia es inevitable, la concretan con tanta rapidez como pueden. En una palabra, la independencia nacional puede abortar el desarrollo político.

En la pauta de desarrollo de partidos más típica de Occidente, las facciones parlamentarias que funcionan dentro del sistema político se unen a grupos más amplios y luego comienzan a movilizar a nuevos partidarios. El paso de la política de facción a la de partido, y la creciente competición entre éstos, tienen relación directa con el crecimiento de la participación.[20] Esta pauta en la cual dos grupos de dirigentes dentro del sistema existente toman la iniciativa de la expansión de éste implica por lo menos una discontinuidad en la evolución política. El ingreso de nuevas fuerzas sociales en el sistema resulta más aceptable gracias al adecuado patrocinio con que se produce. Pero la expansión de la participación puede ser perdurable, y las organizaciones que se establecen resultan efectivas, sólo si son el producto de una lucha competitiva. Los sistemas unipartidarios fuertes son siempre el producto de movimientos nacionalistas o revolucionarios desde abajo, que han tenido que combatir por el poder. El cambio, los esfuerzos por establecer sistemas de un partido desde arriba, como en el caso de Nasser, no conduce a nada: la movilización y la organización son procesos para adquirir o construir el poder. Es común que los dirigentes autoritarios que ocupan el poder carezcan de la necesidad de hacer una u

otra cosa. Precisamente por este motivo, el general Pak logró hacer en Corea lo que el coronel Nasser no consiguió en Egipto. Cosa paradójica, es posible construir sistemas bipartidarios de arriba abajo; los unipartidarios sólo pueden ser construidos de abajo arriba.

La lucha competitiva por ampliar la participación y organizar partidos puede nacer también de los esfuerzos de una fuerza social por entrar en el sistema. En este caso, dicha fuerza crea por lo general un partido político que al comienzo funciona fuera del sistema, o en su periferia, y luego trata de penetrar en él. Muchos de los partidos socialistas de Europa occidental siguieron este esquema, lo mismo que varios de América latina. Este desafío contra el sistema existente estimula a menudo a los dirigentes de las facciones y a los tradicionales a unirse en oposición contra la nueva amenaza. La organización desde abajo estimula la que se desarrolla desde arriba, y por consiguiente el resultado tiende a ser un sistema de varios partidos en el cual cada una de las fuerzas sociales de importancia tiene su propio vehículo político. Como los miembros de la élite política representan un papel de menor importancia en lo que respecta a promover la ampliación de la participación, es probable que el proceso implique más violencia y conflicto que en el caso en que los dirigentes establecidos compiten entre sí por la extensión de la participación.

Institucionalizadón. Es evidente que la forma en que la participación se amplía, modela al sistema de partidos que luego se desarrolla. El proceso revolucionario o nacionalista antisistema provoca eventualmente el desplazamiento del anterior sistema político y el establecimiento de uno nuevo, por lo general unipartidario o de partido dominante. El proceso intrasistema conduce muy a menudo a una institucionalización temprana de un sistema bipartidario, en tanto que el que se da hacia el interior de un sistema puede culminar con el surgimiento de uno pluripartidario. Una vez que estas pautas quedan establecidas en las primeras fases del desarrollo de los partidos, tienden a institucionalizarse. Es habitual que los cambios posteriores en la naturaleza del sistema de partidos se produzcan sólo como consecuencia de una crisis de importancia o un cambio fundamental en el carácter de la sociedad.

En un sistema unipartidario los procesos que determinan la política gubernamental y el liderazgo político funcionan de manera casi exclusiva en el marco de un solo partido. Pueden existir partidos menores, pero son tan reducidos, que no ejercen casi influencia sobre lo que ocurre en el partido mayor. A mediados del siglo XX, entre los sistemas unipartidarios se contaban los Estados comunistas, regímenes autoritarios como la España de Franco y la China nacionalista, Túnez, México, y en uno u otro momento casi todos los Estados africanos al sur del Sahara. En un sistema de partido dominante sólo uno tiene la capacidad necesaria para gobernar, pero dos o más partidos de oposición, que en general representan a fuerzas sociales más especializadas, son lo bastante fuertes como para afectar el proceso político que se desarrolla dentro del partido dominante. En una palabra, éste no monopoliza la política; en cierta medida es responsable ante otros grupos de

actores políticos. En uno u otro momento existieron sistemas de partido dominante en la India, Birmania, Malaya, Singapur, Corea del Sur, Pakistán y varios Estados africanos.

Un sistema bipartidario puede tener partidos mayoritarios y minoritarios, pero difiere del de partido dominante en el hecho de que el minoritario dirige una oposición suficiente como para constituir un gobierno alternativo factible. El partido dominante en un sistema de este tipo puede muy bien contar con el apoyo de algo menos que la mayoría del electorado, pero la fragmentación de los otros grupos políticos le otorga una posición dominante. En la década de 1950 los demócratas cristianos de Alemania obtenían por lo general, del total de votos, una proporción mayor que los que recibía el Partido del Congreso en la India. Y sin embargo el sistema indio era de partido dominante, pues no había una alternativa importante respecto del Partido del Congreso, en tanto que el PD constituía una alternativa factible frente a los demócratas cristianos. Por lo común existen partidos menores en los sistemas bipartidarios y por cierto que su existencia es estimulada por la posibilidad de lograr una posición de equilibrio de poder entre los dos grandes partidos. Pero la característica distintiva de semejante sistema es la de que sólo dos partidos son capaces de constituir un gobierno.

Por último, en un sistema pluripartidario ninguno es capaz de formar un gobierno por sí mismo, o de superar con claridad a sus rivales. Algunos partidos son mayores que otros, pero la creación de un gobierno exige una coalición de varios, y varias coaliciones distintas pueden formar la base de un gobierno. En esta situación, los partidos van y vienen, del gobierno a la oposición, no a consecuencia de ningún cambio en su posición respecto del electorado, sino debido a cambios en las actitudes y ambiciones de sus dirigentes. La línea que separa a un sistema pluripartidario de uno de partido dominante es a menudo vaga y una pauta intermedia común y razonable es aquélla en la que un partido es lo bastante mayor que otros, y tiene una ubicación suficientemente central en el espectro político como para que se lo pueda incluir en la coalición gubernamental. Durante varios años, tal fue el caso del Mapai en Israel y de los democristianos en Italia.

ADAPTABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE PARTIDO

Los autores especializados en temas políticos han dedicado mucho tiempo y palabras para defender los méritos relativos de sistemas unipartidarios y de sistemas de partidos competitivos para los países en modernización. Pero en términos de desarrollo político, lo que importa no es la cantidad de partidos, sino más bien la fuerza y adaptabilidad del sistema de éstos. La condición previa para la estabilidad política es un sistema capaz de asimilar las nuevas fuerzas sociales producidas por la modernización. Desde este punto de vista, la cantidad de partidos es importante sólo en la medida en que afecta a la capacidad del sistema para proporcionar las vías institucionales necesarias para la actividad política.

Por consiguiente, el interrogante es: ¿qué relación existe —si existe alguna— entre el número de partidos y la fuerza de éstos en dos países en modernización?

Sobre una base global, parece haber muy poca relación entre la cantidad de partidos y sus fuerzas. Como lo sugiere el cuadro 2, pueden existir partidos fuertes o débiles en cada tipo de sistema numérico de partidos. La clasificación aproximada e impresionista de este cuadro queda confirmada en apariencia, en el cuadro 3, por el análisis que realizan Banks y Textor, acerca de la estabilidad de los partidos en relación con su cantidad. La falta de sistemas unipartidarios inestables podría muy bien haber sido corregida si se hubiesen tenido en cuenta los Estados africanos que cayeron víctimas de golpes militares en la década de 1960.

Esta prueba evidente de la inexistencia de una correlación importante entre la cantidad de partidos y sus fuerzas no lo dice todo. La relación entre uno y otro elemento varía con el nivel de modernización. En altos niveles de ésta, cualquier cantidad de partidos puede ser compatible con partidos fuertes. En niveles bajos, los sistemas unipartidarios pueden ser fuertes o débiles. Pero los de varios partidos son invariablemente débiles.

Los once sistemas pluripartidarios estables del cómputo de Banks y Textor, por ejemplo, incluyen a Israel más diez países de Europa occidental; los dos más o menos estables son Italia y Costa Rica; los trece inestables incluyen a nueve de América latina, dos de Asia, uno del Medio Oriente y otro de África. En una palabra, no existía un solo sistema pluripartidario estable en un país en modernización, con la dudosa excepción de Israel.

CUADRO 2. *Fuerza y cantidad de partidos*

Fuerza de los partidos	*Cantidad de partidos*			
	UNO	DOMINANTE	DOS	VARIOS
Fuerte	Comunistas Túnez México	India	Gran Bretaña Alemania	Países Bajos Escandinavia Italia
	Taiwán	Malaya Corea del sur	E. Unidos	Israel Chile Venezuela
			Uruguay Jamaica	Perú
	Guinea Tanganika Liberia		Ceilán	Argentina
			Filipinas	Brasil
		¿Somalia? ¿Bolivia?	Colombia Honduras	Otros centroamericanos
Débil	Otros africanos			

CUADRO 3. *Estabilidad y cantidad de partidos*

Cantidad de partidos	*Grado de estabilidad*			
	ESTABLE	MÁS O MENOS ESTABLE	INESTABLE	TOTAL
Un partido	19	4	0	23
Partido dominante	2	4	3	9
Un partido y medio	2	0	0	2
Dos partidos	7	0	2	9
Varios partidos	11	2	13	26
Total	41	10	18	69

Fuente: Arthur S. Banks y Robert B. Textor, *A Cross-Polity Survey,* Cambridge, MIT Press, 1963, págs. 97-98, 101.

En los Estados en modernización, los sistemas unipartidarios tienden a ser más estables que los pluralistas. Los que tienen sistemas de varios partidos son, por ejemplo, mucho más propensos a la intervención militar que los unipartidarios, los de un partido dominante o

de dos partidos. Por cierto que en 1965 y 1966 muchos Estados africanos sucumbieron ante golpes militares. Pero éstos no modificaron el cuadro básico de la relación inversa entre cantidad y estabilidad de partidos. Como lo indican los datos del cuadro 4, en 1966 los Estados unipartidarios en proceso de modernización tenían menos probabilidades de sufrir golpes exitosos y los de varios partidos eran los que ofrecían mayores probabilidades en ese sentido. Resulta evidente que un sistema unipartidario no constituye una garantía contra un golpe militar; pero es casi seguro que los de varios partidos producen tales golpes. Las únicas excepciones fueron un caso fronterizo (Marruecos), que sufrió un golpe de Estado monarquista en 1965, con restablecimiento del régimen monárquico, y dos países muy europeizados (Israel, Chile), en los cuales la emigración actual o anterior, más la tradición histórica, reprodujo las pautas pluripartidarias, más estables, de Europa continental.

Una medida aproximada de la adaptabilidad de un sistema de partidos se encuentra en la edad promedio de sus partidos constituyentes. Cuanto más elevado es ese promedio de edad, se supone que el sistema se encuentra más institucionalizado y es más estable. Es claro que, en general, la edad media de los principales partidos de un sistema de varios es inferior a la de los sistemas uni o bipartidarios. Pero es posible comparar las formas que adoptan los altos niveles de institucionalización partidaria en los países en modernización y en los modernizados. Se puede hacer una división aproximada entre aquéllos y éstos, en términos de alfabetismo, con la línea divisoria trazada en el 70 por ciento de alfabetismo adulto. Entre los veintinueve países con alta alfabetización y partidos antiguos (un índice de edades de partidos importantes de treinta años o más en 1966), no predominó un solo tipo de sistema. En las sociedades muy alfabetizadas los sistemas de partido altamente institucionalizados pueden adoptar varias formas. En cambio, diez de los 16 países con bajos niveles de alfabetismo, que tenían sistemas muy institucionalizados, contaban con sistemas de un partido o de partido dominante. Seis tenían sistemas bipartidarios y ninguno tenía uno de varios. Una vez más, parecería que un sistema pluripartidario es incompatible con un alto nivel de institucionalización y estabilidad políticas en un sistema en modernización. En los países en modernización, los sistemas de varios partidos son débiles.

CUADRO 4. *Golpes exitosos en países en modernización: 1945 o fecha de independencia hasta 1966*

	Cantidad de países	*Países con golpes*	
		Cantidad	*Por ciento*
Sistemas unipartidarios	26	6	25
Sistemas de partido dominante	18	6	33
Sistemas bipartidarios	16	7	44
Sistemas pluripartidarios	20	17	85

Las razones para esta situación pueden encontrarse en las distintas pautas de adaptación de los sistemas numéricos de partidos y en las distintas formas que la fuerza partidaria adopta en tales sistemas. En uno pluripartidario los partidos fuertes son por lo general más coherentes, tienen una organización más compleja, pero menos flexible y autónoma que los de un sistema bipartidario. En un fuerte sistema de varios partidos tiende a existir una relación de paridad entre las fuerzas sociales y los partidos políticos. Los trabajadores, los empresarios, los terratenientes, la clase media urbana, la Iglesia, todos tienen sus propios vehículos políticos, y se han desarrollado entre ellos medios institucionalizados de conciliación y adaptación. Semejante sistema fuerte sólo puede existir con un alto nivel de movilización y participación política. Si esta última es limitada, también lo son las fuerzas sociales activas en política, y por lo tanto no existe una base social para un fuerte sistema pluripartidario. Si existe uno de éstos en tales circunstancias, refleja por lo general diferencias de camarilla y familia en los marcos de una élite limitada. La escasa institucionalización y el reducido apoyo a los partidos en semejante sistema de varios hace que éste resulte muy frágil. El paso que va de muchos partidos a ninguno, y de la falta de partidos a varios, es, pues, un paso muy sencillo. En su debilidad institucional, el sistema carente de partidos y el de varios se parecen mucho entre sí.

CUADRO 5. *Sistemas de partidos institucionalizados (índice de antigüedad de grandes partidos, de 30 ó más años en 1966)*

	Tipo de sistema				
Nivel de alfabetismo	UN PARTIDO	PARTIDO DOMINANTE	DOS PARTIDOS	VARIOS PARTIDOS	TOTAL
70 % o más	8	0	9	12	29
Menos del 70 %	9	1	6	0	16
Total	17	1	15	12	45

Pero la capacidad de distintos tipos de sistemas partidarios para adaptar y ampliar la participación política puede variar a lo largo del tiempo. El problema decisivo se refiere a la medida en que el sistema institucionaliza procedimientos para asimilarse nuevos grupos. En ese sentido, las pruebas sugieren que debido a que los sistemas bipartidarios y los de partido dominante tienen una competición más efectiva entre los partidos, pueden producir una mayor estabilidad política, a la larga, que los uni o pluripartidarios.

La estabilidad del sistema unipartidario deriva más de sus orígenes que de su carácter. Por lo común es el producto de una lucha nacionalista o revolucionaria que estimula una amplia movilización e institucionalización. Pero una vez ganada la lucha, el partido fuerte que sale de ella crea un sistema unipartidario, el que a su vez elimina las condiciones para

su propio éxito. Así, pues, la estabilidad permanente del sistema depende de su herencia del pasado. Cuanto más intensa y prolongada es la lucha por el poder, y más profundo su compromiso ideológico, mayor será la estabilidad política del sistema unipartidario que se crea luego. Los sistemas unipartidarios que nacen de las revoluciones son, entonces, más estables que los producidos por movimientos nacionalistas, y los engendrados por prolongados movimientos nacionalistas son más estables que los que nacen de movimientos cuyas luchas fueron breves y fáciles. Por cierto que, en general, cuanto más tiempo lucha un partido nacionalista por la independencia, más posible le resulta gozar del poder que conquista con ésta. El Partido del Congreso tenía 62 años de antigüedad cuando llegó la independencia a la India; el Neo-Destour, 22 en el momento del nacimiento de Túnez; el Mapai, 18 cuando Israel se abrió paso en el mundo moderno. El TANU y su predecesor tenían una historia de 32 años cuando se independizó Tanganika. Todos esos partidos pudieron mantener una existencia bastante vital en los años posteriores a la independencia.

En cambio muchos de los partidos nacionalistas que nacieron sólo unos años antes de la independencia y que la conquistaron con facilidad, poseían una base menos segura en el poder después de conquistada aquélla. Muchas naciones africanas obtuvieron la independencia con tanta facilidad, según señaló Emerson, que "su revolución les fue arrebatada".[21] Luego de habérseles negado la revolución, se les habría podido negar los frutos de ésta. Las perspectivas de estabilidad política de Guinea parecían más altas que en la mayoría de las otras ex colonias francesas, en gran medida porque los dirigentes del PDG tuvieron que movilizar a sus partidarios para la lucha con Francia antes de la independencia, y soportar la hostilidad de ésta después de lograda la independencia. La hostilidad de un gobierno colonial hacia uno nuevo puede muy bien ser una ventaja para éste. Es también un factor cuya ausencia no puede compensarse del todo por medio de encantamientos ritualistas acerca del neocolonialismo.

Es claro que un grupo nuevo puede ingresar en un sistema unipartidario, sólo si entra en el partido. Dicho sistema es, en ese sentido, menos complejo que el pluralista, y por consiguiente existen muchos menos caminos para la asimilación de nuevas fuerzas sociales. Por lo tanto, los dirigentes políticos del sistema pueden ejercer un mayor grado de control sobre la movilización de nuevos grupos. No se encuentran bajo el impulso competitivo de ampliar sus bases y atraer a nuevos grupos hacia la política con el fin de mantenerse en el poder. Su capacidad para limitar o dominar la movilización política acentúa la que poseen para ofrecer la integración "horizontal" de grupos étnicos, religiosos o regionales. En cambio, en un sistema de partidos competitivos hay fuertes incentivos para que cada partido se dirija a determinado grupo, las animosidades étnicas y religiosas son estimuladas por medio de la movilización de las masas, y la competición de los partidos ahonda y refuerza divisiones sociales preexistentes.

Pero la modernización sostenida plantea problemas para la estabilidad de los sistemas unipartidarios. La fuerza del partido deriva de su lucha por el poder. Una vez conquistado éste, ¿qué incentivos tiene para mantener un alto nivel de organización y movilización? Durante un tiempo puede avanzar por inercia, basado en su herencia del pasado; en la medida en que ha institucionalizado varios niveles de participación y organización, puede hacerlo durante un lapso. Pero por su propia naturaleza carece del estímulo necesario para la lucha, que proporciona una base permanente a la estabilidad política. Es posible que durante un período ese impulso provenga de la brecha existente entre el partido y la sociedad. Por lo general la ideología de los dirigentes los compromete a realizar una reconstrucción total de la sociedad. Mientras siguen en pie las estructuras tradicionales o existen islotes de resistencia, hay un estímulo para desarrollar la fuerza y organización del partido. Éste, como el Partido Comunista de la Unión Soviética en las décadas de 1920 y 1930, se dedica a socavar las fuentes tradicionales del poder, riqueza y status, y a reemplazarlas por estructuras elaboradas y dominadas por él. Pero si reordena de esta manera la sociedad, se desprende de enemigos sociales que justifiquen su existencia. Si, como sucede más a menudo, su impulso ideológico vacila y hace las paces con la sociedad que gobierna, entonces queda igualmente despojado de una *raison d'être.*

A la larga, la lucha entre el partido y los grupos que existen fuera del sistema político, o en uno distinto (una potencia imperial, una oligarquía tradicional), tiene que ser institucionalizada dentro del sistema. Pero la explicación de la existencia de un sistema unipartidario se basa a menudo en el deseo de negar que haya diferencias, y de reafirmar la necesidad de eliminar la lucha. De esa manera, la vitalidad permanente de un sistema unipartidario depende de la existencia de un fenómeno que representa un anatema para los dirigentes del sistema. Cuando falta la competición entre los partidos, el sustituto funcional más aproximado que ofrece aquel sistema es la competición entre la jerarquía del partido y la burocrática del Estado. Pero las condiciones previas para esta competición son *a)* que dos jerarquías se mantengan diferenciadas y *b)* que haya cierto equilibrio de poder entre ellas. Lo que es más, la lucha entre las dos es un combate entre dos instituciones funcionalmente distintas, y no funcionalmente idénticas. Por consiguiente, las pautas y resultados de la lucha se parecen a los de la rivalidad entre el ejecutivo y la legislatura en un sistema de gobierno presidencial, más que a la rivalidad entre dos partidos políticos.

En la década de 1920 nacieron sistemas unipartidarios en Turquía y México. El sistema mexicano, como producto de una revolución social, movilizó al comienzo a un sector de la población rural, mucho más amplio del que se movilizó gracias al sistema turco, que era el producto de un movimiento nacionalista más limitado. Pero después de 1946 Turquía pasó a un sistema bipartidario, y por consiguiente la esfera de la participación popular, en especial de la rural, se ensanchó en enormes proporciones. En las dos décadas anteriores a 1946 el sistema mexicano era mucho más sensible a las necesidades de la mayoría rural que el unipartidario turco. Pero en las dos décadas que siguieron se invirtió la situación, y el sistema turco bipartidario fue más sensible que el mexicano, de un solo partido, a las

reivindicaciones de la mayoría rural. El impulso revolucionario se disipó en México al mismo tiempo que se intensificaba en Turquía la competición por los votos campesinos.

Además de hacer que los dirigentes de un sistema unipartidario sean menos sensibles a las necesidades de ampliar y organizar la participación, la modernización también multiplica y diversifica a los grupos que tratan de participar. Si los dirigentes de los partidos tratan de absorber a los nuevos grupos dentro de los marcos del partido único, logran amplitud al precio del debilitamiento de la unidad, la disciplina y el impulso del partido. Si excluyen de éste a nuevos grupos, mantienen su coherencia al precio de poner en peligro el monopolio partidario de la participación política y de estimular la conducta política anómica y violenta dirigida al derrocamiento del sistema mismo. Los unipartidarios que más éxitos logran en la asimilación de nuevas fuerzas sociales tienden a menudo a desarrollar una pauta formal o informal de organización por sectores, como la que existe en el PRI mexicano. Si no pueden asimilar a otras fuerzas sociales al partido, o bien el sistema unipartidario deja de existir (como en Turquía después de 1946), o se mantiene al precio de aumentar la coerción y acrecentar la inestabilidad.

La fuerza de un sistema unipartidario nace de su lucha contra una potencia imperialista, un régimen tradicional, una sociedad conservadora. Su debilidad proviene de la ausencia de competencia institucionalizada dentro del sistema político. Supuestamente, un sistema pluripartidario la proporciona en buena medida, y por consiguiente debería ser fuerte. Pero ya vimos que ello sólo rige en sociedades muy modernizadas, donde gran cantidad de fuerzas sociales han sido movilizadas en el terreno político. En las sociedades en modernización los sistemas de varios partidos son débiles. Y sin embargo se supone que la competencia entre los partidos produce la fuerza partidaria. ¿Cómo puede explicarse esta aparente contradicción? Por supuesto, la respuesta consiste en el hecho de que la competitividad entre los partidos y la cantidad de éstos no tienen relación directa entre sí. La competición es sin duda imposible en un sistema unipartidario, pero también es probable que sea menor en uno de varios partidos que en uno de partido dominante o de dos partidos. En estos últimos sistemas los dirigentes de los partidos compiten en forma activa, entre sí, para la movilización de los votantes. En un sistema bipartidario un partido triunfa y el otro pierde, y por lo tanto cada uno de ellos tiene el máximo incentivo para superar al otro en la movilización y organización de los votantes. En uno de partido dominante, los dirigentes de éste también cuentan con el incentivo de reducir al máximo sus pérdidas frente a los partidos menores.

En cambio, en un sistema pluripartidario la competición entre éstos predomina menos. Cuando es débil y los partidos acaban de surgir de las facciones, la gran cantidad de agrupamientos impide un atractivo movilizador efectivo. En los sistemas pluripartidarios en que los partidos tienen raíces más sólidas en las fuerzas sociales, cada uno de ellos posee por lo general su electorado y realiza intensos esfuerzos para movilizarlo, pero la competición de los partidos por el apoyo de los mismos grupos es menor que en los sistemas bipartidarios o de partidos dominantes. Cada uno de los partidos tiende a tener

un bloque fijo de votantes que lo respaldan con regularidad, se identifican firmemente con él y por lo general son impermeables a los llamamientos de los otros partidos. De ahí que la asimilación de una nueva fuerza social al sistema pluripartidario exija por lo general la creación de un nuevo partido. El sistema en su conjunto es adaptable, pero no ocurre lo mismo con sus componentes. Por consiguiente, los partidos ascienden y caen a lo largo del tiempo, con los cambios de estructura social y la composición de la población políticamente activa. Cuando aparece, cada uno de los nuevos partidos da la impresión de ser el vocero del progreso y la reforma, porque encarna los intereses de una fuerza social que acaba de surgir. Pero una vez que logra una posición dentro del sistema social, cambia a medida que se modifica su electorado, y a la larga se convierte en el portavoz de los intereses creados. El sistema de partidos refleja demasiado bien a la sociedad, y sus partes componentes poseen muy poca autonomía respecto de las fuerzas sociales a las cuales se encuentran afiliados. Así, en Perú, los apristas fueron el partido reformista de la década de 1930, pero resultaron ser un partido extrañamente conservador en la de 1960. La sociedad peruana había cambiado, pero ellos no cambiaron con ésta, y seguían representando los mismos intereses que treinta años antes. A consecuencia de ello quedó abierto el camino para el ascenso de un nuevo partido reformista con atractivos para la clase media progresista.

Es corriente que la competición entre partidos se justifique en términos de democracia, gobierno responsable y régimen mayoritario. Pero también se la puede justificar en términos del valor de la estabilidad política. La competición partidaria de este tipo acentúa la posibilidad de que nuevas fuerzas sociales que desarrollen aspiraciones y conciencia políticas sean movilizadas en el sistema, en lugar de serlo contra él.

En un sistema de partido dominante la asimilación de nuevas fuerzas sociales pasa casi siempre por dos fases. El nuevo grupo expresa primero sus exigencias respecto del sistema político por medio de un partido minoritario, que se dedica en forma principal o exclusiva a dichos intereses. En su momento, el aumento de los votos del partido pequeño hace que el dominante adapte su política y práctica, y trate de absorber a los dirigentes y partidarios del partido más pequeño, a fin de incorporarlos a sus propios marcos. En un sistema de partido dominante, los dirigentes de los partidos menores no pueden abrigar la esperanza de llegar a dominar el gobierno, pero sí la de negar ese dominio efectivo o cómodo al partido dominante. Por consiguiente, el atractivo y la actividad políticos de partidos dominantes se dirigen ante todo a contrarrestar la atracción de su contrincante más fuerte del momento. Si el movimiento de opinión se orienta hacia la izquierda, el partido dominante se desplaza en esa dirección para reducir al mínimo las ventajas que puedan obtener los partidos minoritarios de izquierda. Si la opinión se mueve en otra dirección, el partido dominante responde en forma similar. Los partidos menores tienen sus propios atractivos especializados, y por lo tanto no compiten, por lo general, entre sí. Cada uno de ellos, en cambio, compite a su manera con el partido dominante.

En la India ha sido frecuente que los problemas de determinadas regiones fuesen expresados al comienzo por intermedio de partidos menores o de movimientos no

partidarios, pero el Partido del Congreso absorbió luego con frecuencia a los protagonistas activos de esas reclamaciones, y los incorporó a su propia estructura. Es corriente que en Israel las elecciones giren en torno de la lucha entre el Mapai y su oponente más importante del momento, y que aquél adapte su estrategia y atractivos para reducir al mínimo la fuerza de dicha oposición. En las elecciones regionales de Nigeria se desarrolló una pauta más o menos parecida en la década de 1950. En 1957, por ejemplo, el NCNC ganó 64 de las 87 bancas del Parlamento de la Región Oriental, a despecho de una enérgica oposición católica respecto del problema de la educación. Pero los candidatos independientes recibían casi el 20 por ciento del total de votos. El liderazgo del NCNC respondió a este desafío designando a católicos para ocupar cinco de los catorce puestos del gabinete regional, aunque sólo un católico figuraba en él antes de la elección. En un sistema de partido dominante, los nuevos grupos, pues, expresan primero sus reivindicaciones por medio de un partido de presión y luego son absorbidos por el de consenso.[22] Si no los asimila el partido dominante, pueden seguir funcionando como partidos de presión permanente, en la periferia del más importante. Así, el sistema de partido dominante proporciona válvulas de seguridad para la expresión del descontento de grupos particularistas, y al mismo tiempo fuertes incentivos para su asimilación en aquél, si parecen tener una base popular.

En general las presiones para la expansión de la participación política son más intensas en un sistema bipartidario que en cualquier otro. El partido excluido del poder tiene el evidente incentivo de movilizar a nuevos votantes en el sistema político para desbordar por el flanco a su rival. En Uruguay, por ejemplo, la rivalidad entre colorados y blancos fue, en parte, la responsable de la prematura incorporación —carente de precedentes en América latina— de las clases trabajadoras urbanas al sistema político, en la primera parte del siglo XX. Al movilizar este grupo, Batlle se aseguró el dominio del Partido Colorado durante el medio siglo que siguió. Por cierto que el problema del sistema de dos partidos es el de que la participación se extienda con tanta rapidez, que introduzca serias divisiones en el sistema. Es posible movilizar los grupos, pero no asimilarlos. Como afirmó David Donald, respecto de los Estados Unidos de mediados del siglo XIX, un "exceso de democracia" y una "creciente participación popular" en el gobierno pueden corroer el poder de éste y su capacidad "para hacer frente a problemas que exigen una comprensión sutil y un manejo delicado".[23] En los países en modernización en el siglo XX, el rápido ingreso de nuevos grupos a la política, a consecuencia de la competición entre dos partidos, condujo en ocasiones a golpes militares, en un esfuerzo por limitar la participación y restablecer la unidad.

Las tendencias a una rápida expansión de la participación política, intrínsecas de un sistema bipartidista, provocan en ocasiones deliberados intentos de delimitar dicha expansión. En Colombia, por ejemplo los dos partidos mantuvieron durante mucho tiempo, y en forma consciente, una competición limitada a los miembros de la élite política. En la década de 1930 esta pauta tuvo que hacer frente a la necesidad de responder a las

presiones populares en favor de una mejoría económica. A finales de la década siguiente el sistema se derrumbó con la difusión de la violencia descentralizada y el surgimiento de un dictador militar. Éste, Rojas Pinilla, trató de hacer lo que no había podido conseguir el sistema democrático: promover la reforma social e identificar a nuevos grupos con el sistema político. Rojas, escribió un observador, "hizo girar el reloj hacia adelante en lo referente a las consecuciones sociales para las masas. Les proporcionó status y un sentimiento de su importancia, aunque sólo fuese porque su gobierno puso el acento en su bienestar... Cosa paradójica, en ese sentido el dictador militar realiza una importante contribución a la democracia".[24] Pero en 1958 Rojas fue expulsado, y los dirigentes de partidos llegaron a un acuerdo explícito con vistas a limitar la competición entre ellos. La presidencia se alternaría entre los partidos liberal y conservador, y la figuración en el gabinete y en el Congreso se dividiría por partes iguales entre ellos. Para decirlo con palabras de otro experto, y usar la misma figura de lenguaje, en 1958 "los dirigentes de los partidos parecían, en muchos sentidos..., estar haciendo girar el reloj político de vuelta a 1930, a un tipo de democracia ateniense, a condiciones que predominaban antes que el ala izquierda del Partido Liberal tratase de conquistar el apoyo de grupos exteriores a la élite".[25] El resultado de este acuerdo fue una visible declinación en la cantidad de votantes y en el surgimiento de nuevos movimientos y fuerzas políticas, incluido el partido de Rojas, renovado, que se orientaba hacia todos aquellos a quienes los partidos establecidos pasaban por alto, debido a que no competían entre sí.

"El movimiento natural de las sociedades —dice Duverger en uno de sus aforismos más citados y criticados— tiende al sistema bipartidario."[26] Pero en rigor, sea cual fuere la "naturalidad" de un sistema de dos partidos, ella no proviene de la naturaleza o movimiento de las sociedades, sino de los del sistema político. Las opiniones pueden muy bien cristalizar "en torno de dos polos opuestos", pero también pueden encontrarse muy fragmentadas, y la gran cantidad y las diferencias de las fuerzas sociales en las sociedades en modernización y modernas parecerían hacer que un sistema pluripartidario fuese más natural que uno de dos. La bipolaridad decisiva entre grupos y fuerzas sociales que se desarrollan en un sistema político muy institucionalizado es la que existe entre quienes se encuentran en el poder o cerca de él, y los que se hallan alejados de él. La distinción "natural" la proporciona la división del sistema político en gobierno y oposición. Si el primero es débil, carece de autoridad y no está muy institucionalizado, la diferencia no es muy grande, y por lo tanto el impulso hacia un sistema bipartidista resulta débil. Pero cuando el gobierno es fuerte y autoritario, los dirigentes políticos que por uno u otro motivo se encuentran separados de los otros que ocupan el poder, tienen fuertes incentivos para trabajar juntos con el fin de volver al poder. La tendencia natural es la de que quienes desean llegar a éste conquisten el apoyo de todas las fuerzas sociales desafectas, o desafectas en potencia. La bipolaridad natural no es la social entre la izquierda y la derecha, sino la política, entre los que están adentro y los que han sido excluidos.

Así, pues, el sistema bipartidario institucionaliza y modera en la forma más eficaz la polarización que engendra el desarrollo de partidos políticos. En un sistema unipartidario el liderazgo político tiende a dominar a las fuerzas sociales. En uno de varios partidos, éstas dominan a los partidos. Un sistema bipartidario mantiene un equilibrio más equitativo entre unas y otro. Los partidos compiten por el apoyo de las fuerzas sociales, pero cada uno de ellos obtiene su respaldo de muchas fuerzas, y por lo tanto no es la criatura de ninguna de ellas. A diferencia del sistema de varios partidos, la aparición de una nueva fuerza social en política no exige por fuerza la creación de uno nuevo. A diferencia del unipartidario, la asimilación de la fuerza social no se produce necesariamente por intermedio de una sola organización política. Por consiguiente, un sistema bipartidario tiene cierta lógica, pero se trata de una lógica política, no social, y se basa tanto en la necesidad de estabilización política como en la atracción de la elección popular y las libertades democráticas.

LA REBELIÓN RURAL: SISTEMAS DE PARTIDOS Y MOVILIZACIÓN RURAL

Los partidos y la brecha rural-urbana

En casi todos los países en modernización, una mayoría de la población —y a menudo una mayoría importante— vive en zonas rurales y trabaja en la agricultura. Además, en casi todos ellos, la población urbana crece con más velocidad que la rural, en gran medida a consecuencia del movimiento de gente del campo a las ciudades. La combinación de estas dos situaciones —una mayoría rural y un crecimiento urbano— produce una pauta distintiva de la política en los países en modernización. Se desarrolla una brecha entre las actitudes y comportamiento políticos de las ciudades y los del campo. La ciudad se convierte en el centro permanente de oposición al sistema político. La estabilidad de un gobierno depende del apoyo que puede movilizar en el campo.

Una función decisiva de los partidos políticos y de los sistemas de partidos en un país en modernización consiste en proporcionar el marco institucional para dicha movilización. Los partidos son organizaciones modernas; representan la creación de hombres nuevos en un ambiente urbano. Por lo general los dirigentes de partidos salen de la intelectualidad con educación occidental y procedencia de clase media o alta. En el caso de la mayoría de los países en modernización, como en el de la India en la década de 1950, el reclutamiento de los activistas del partido "parece producirse principalmente en las ciudades, y se lleva a cabo ante todo entre los empleados de oficina, comerciantes, miembros de profesiones y otros integrantes de las clases medias".[27] Pero si se quiere que el partido se convierta primero en una organización de masas y luego en una base estable para el gobierno, tiene que ampliar su organización a las zonas rurales.

El partido y el sistema partidario son los medios institucionales para colmar la brecha rural-urbana. El partido ideal sería aquél del cual se pudiera decir, con las palabras de Seydou Kouyate, que

> la organización política ha sido el crisol en que se fundieron el campesino y el ciudadano. Arrancó al primero de su aislamiento, curó al segundo de su desprecio por el campo y logró la unidad nacional de la cual extraía su fuerza. De tal manera, la distancia que existía entre la ciudad y el campo quedó cubierta, y se unificaron las distintas capas de la población en una sola corriente orientada hacia los objetivos políticos.[28]

Los obstáculos para la realización de este ideal son inmensos. El partido es una organización moderna. Pero para lograr éxito tiene que organizar su campo tradicional. Los dirigentes urbanos de partidos son a menudo incapaces, en términos psicológicos o políticos, de buscar el apoyo rural. Si quieren hacerlo con éxito, deben modificar o eliminar drásticamente sus propios valores o metas modernos, y adoptar la posición más tradicional que atrae al campesino. A medida que la conciencia política crece entre los grupos más tradicionales, los dirigentes de partidos se ven obligados a elegir entre los valores de la modernidad y los de la política. La fuente de la modernidad política es la ciudad, y la de la estabilidad política es el campo. La tarea del partido consiste en combinarlas. Una importante prueba de la institucionalización de un partido y de la adaptabilidad de su liderazgo es la disposición de este último a hacer las concesiones necesarias para conquistar el apoyo del campo. Los partidos fuertes y los sistemas partidarios estables son los que pasan por esta prueba. En una sociedad en modernización, el partido triunfante nace en la ciudad, pero madura en el campo.

Distintos tipos de sistemas partidarios proporcionan distintos puentes entre la ciudad y el campo. En los Estados unipartidarios, la élite modernizadora intenta casi siempre imponer controles sobre el campesinado, y sólo le permite desarrollar una actividad política en la medida en que acepta sus valores modernizadores. Si el campesinado no se muestra activo ni modernizado, los dirigentes políticos de un sistema unipartidario pueden dirigir su atención hacia la reforma y el cambio en los sectores urbanos. Tal fue, en rigor, lo que hizo Kemal.[29] En una forma distinta, pero con objetivos similares, los dirigentes de la Unión Soviética siguieron, durante la década de 1920, una política más o menos cautelosa y prescindente con respecto a las zonas rurales. Pero en un momento dado, inclusive en los Estados unipartidarios las necesidades de la estabilidad exigen que el sistema político enfrente y solucione el problema de la participación política rural. Los Soviets trataron de rehacer el campo a imagen de la ciudad, destruir la pauta de vida tradicional y asimilar al campesinado por la fuerza a los valores modernos, por medio de la colectivización y la extensión del aparato político del Partido Comunista a todo el campo. Los costos políticos y económicos de este esfuerzo fueron tales, que muy pocos países más trataron de imitarlo. En Turquía, en cambio, la asimilación de los campesinos implicó la ruptura del monopolio de un solo partido y obligó a permitir la competición entre grupos, en el seno de la élite modernizadora, de modo que se extendiese fuera de ésta. A consecuencia de ello, la

asimilación de los campesinos al sistema político en ese país se produjo en términos mucho más favorable para éstos de lo que ocurrió en Rusia. En general, los sistemas de partidos competitivos tienden a producir una modernización menos rápida, pero una asimilación más fácil que en los sistemas de partidos monopolistas.

En los países en modernización la ciudad no es sólo el centro de la inestabilidad; es también el de la oposición al gobierno. Si éste desea gozar de cierta proporción de estabilidad, necesita un importante respaldo rural. Si no logra el apoyo del campo, no hay posibilidades de estabilidad. El resultado, en países en proceso de modernización y con sistemas políticos democráticos, es una importante diferencia en las pautas de voto entre la ciudad y el campo. El apoyo al partido gobernante, si existe tal partido, proviene del campo; el respaldo a la oposición proviene de las ciudades. Esta pauta se repite una y otra vez en todos los continentes. En la India las principales fuerzas del Partido del Congreso se encuentran en las zonas rurales; los partidos de oposición, tanto los de izquierda como los de derecha, son más fuertes en las ciudades. En Venezuela la Acción Democrática recurrió al campo, pero encontró muy poco apoyo en Caracas. En 1958 obtuvo el 49 por ciento de los votos nacionales y el 11 por ciento de los de Caracas. En 1962, aunque dominaba las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno nacional, consiguió sólo uno de los veintisiete consejeros municipales de la capital de la nación. En las elecciones nacionales de 1963 la AD fue el primer partido en el campo, pero se ubicó en cuarto término en Caracas.

El mismo esquema de oposición urbana persistió en Corea a lo largo de varios regímenes. Durante la década de 1950 el Partido Liberal de Syngman Rhee dominó el campo por todos los medios, correctos o no. Pero el Partido Demócrata de oposición obtuvo el favor de las ciudades. En 1956 el candiato demócrata fue elegido presidente gracias a los votos urbanos. Dos años más tarde el Partido Demócrata eligió 23 miembros de la asamblea nacional en las cinco ciudades más grandes del país, en tanto que los liberales sólo obtuvieron cinco. En Seúl, la oposición conquistó 15 de las 16 bancas, y en las importantes ciudades de Taegu e Inchon no se eligió a ningún candidato liberal. "Hacia finales del régimen de Rhee —hace observar Gregory Henderson— se logró un consenso urbano contra el gobierno, a despecho de arrestos, amenazas, favoritismo y vigilancia."[30] Pero la misma pauta se repitió con el gobierno de Pak, en la década de 1960. En la elección presidencial de 1963, el general Pak logró su modesta victoria en virtud del apoyo rural; la mayoría de las ciudades se manifestaron casi con unanimidad contra él. En Seúl la oposición ganó 12 de las 14 bancas de la asamblea nacional. Durante sus cuatro primeros años de gobierno el régimen de Pak fue acosado constantemente por la ruidosa y en ocasiones violenta oposición que encontró en su propia capital.

Las elecciones realizadas en Filipinas después de la independencia revelaron un esquema similar de oposición urbana al gobierno que se encontraba en el poder. Por lo general, el voto rural se dividía en forma más o menos pareja entre el gobierno y la oposición, en tanto que ésta obtenía casi el 75 por ciento de los votos urbanos. A raíz del fracaso de uno y otro partido, en lo referente a desarrollar una fuerte base de apoyo en las

zonas rurales, los votos urbanos dieron el predominio a la oposición. El partido que se encontraba en el poder perdió cuatro de las seis elecciones presidenciales durante las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.[31] En forma más o menos parecida, el Partido Demócrata de oposición, de Turquía, era fuerte en las ciudades, a finales de la década de 1940, y débil en el campo. Pero en 1950 conquistó la mitad de los votos rurales del Partido Republicano del Pueblo, gracias a lo cual expulsó a éste del gobierno. En las elecciones posteriores logró un amplio apoyo en las zonas rurales, que siguieron siendo su principal fuente de respaldo, y la de su sucesor, el Partido de la Justicia, hasta llegar a la década de 1960. En cambio, el Partido Republicano del Pueblo, que había perdido su apoyo en el campo, obtuvo buenos resultados en las ciudades.

En Pakistán las votaciones han seguido una pauta similar. En la de 1951 en el Penjab, por ejemplo, la Liga Musulmana ganó poco menos del 75 por ciento de las bancas de la asamblea provincial, y apenas un 50 por ciento de las de Lahore. En la elección presidencial de 1964, Ayub Khan logró el 63 por ciento del total de votos, y la señorita Jinnah el 36 por ciento. Ayub consiguió la mayoría en 13 de las 16 divisiones del país, y Jinnah en tres: Chittagong, Dacca y Karachi. "En rigor —declaró un comentarista—, la votación significaba que en tanto que las ciudades apoyaban en general a la señorita Jinnah, el sólido apoyo obtenido por Ayub en las zonas rurales era indiscutible."[32] En las elecciones de 1963 en Marruecos, los partidos de oposición, el Istiqlal y el UNFP, ganaron en las ciudades, en tanto que el gobierno triunfaba en las zonas rurales. En El Salvador, en 1964, el Partido Demócrata Cristiano de oposición eligió al intendente de San Salvador y a 14 miembros del Congreso, principalmente en las zonas urbanas. Pero el partido del gobierno, Partido de Reconciliación Nacional, conquistó 32 bancas en el Congreso, y triunfó en las zonas rurales por importantes márgenes. En las elecciones dominicanas de 1966 Bosch ganó en Santo Domingo con una mayoría del 60 por ciento, pero Balaguer llegó a la presidencia con el 62 por ciento de los votos exteriores a la capital.[33]

Todas estas elecciones tienen dos puntos en común. Primero, que existe una notable divergencia entre los votos rurales y urbanos; los partidos y candidatos con fuerza en el campo son débiles en las ciudades, y a la inversa. En segundo lugar, el partido con solidez en el campo obtiene casi siempre el dominio del gobierno nacional e inicia un régimen caracterizado por un alto grado de estabilidad política. Cuando ningún partido tiene una base evidente de apoyo en el campo, el resultado es cierta forma de estabilidad. En algunos casos, las rebeliones urbanas pueden derribar a gobiernos con base en el campo, pero en general, cuando éstos son fuertes en las zonas rurales pueden resistir, cuando no reducir o eliminar, la permanente oposición que encuentran en las ciudades. Aun en países en que no existen claras diferencias partidarias entre la ciudad y el campo, la oposición en las ciudades puede manifestarse de otras maneras. En el Líbano, por ejemplo:

> En muchas partes del núcleo [Beirut] existe un desprecio acentuado hacia la política electoral. Es posible que la aceptación de la legitimidad del sistema electoral sea más fuerte en las zonas rurales, donde el sistema sigue más de cerca a las organizaciones tradicionales... Parecería que la gente común de las zonas agrarias se

encuentra más plenamente integrada al sistema político que los habitantes de la ciudad, cuyas capacidades políticas potenciales son numerosas, diversas e inciertas.[34]

En otros países, donde el proceso electoral tiene menos importancia, el contraste entre el apoyo rural y la oposición urbana no resulta menos real porque no se manifieste en las pautas de votación. Así ha ocurrido durante mucho tiempo en Irán: la oposición al régimen tiene su asiento en Teherán y la existencia de éste depende de la aquiescencia del campo. Aun en Vietnam del Sur, el presidente Diem, que se presentó para su reelección en 1961, sólo consiguió el 48 por ciento de los votos en Saigón, aunque obtuvo fuertes mayorías en el campo. "¿Qué presidente africano —preguntó el presidente Ahmed Ben Bella en junio de 1965— tiene una mayoría que lo respalde en su capital?"[35] Los sucesos de pocas semanas más tarde mostraron que él no era uno de ellos.

La distancia rural-urbana puede ser eliminada por los revolucionarios o por una élite militar que recurra en forma consciente al campo y lo organice. Pero la asimilación de las masas rurales también puede ser el producto del trabajo de partidos y del sistema partidario, bien por medio de la lucha del partido nacionalista contra el régimen colonial, o debido a la competición de dos o más partidos en procura del apoyo campesino.

Movilización rural por medio de la lucha nacionalista

En la pauta nacionalista, el estímulo a la movilización rural es el esfuerzo de los dirigentes intelectuales del movimiento nacionalista para movilizar el apoyo popular de las zonas rurales en su lucha contra el régimen colonial. Esto ocurrió en muy pocas ocasiones debido a que sólo en contadas oportunidades pudieron los nacionalistas movilizar el apoyo rural para lograr sus objetivos, o tuvieron necesidad de hacerlo. En otros casos, como en China y Vietnam, los partidos comunistas capitalizaron las limitaciones y vacilaciones de los nacionalistas, y movilizaron a los campesinos para la actividad política, bajo sus auspicios y en favor del nacionalismo y la revolución a la vez. Los dos casos más destacados en que se produjo una amplia movilización rural durante la lucha por la independencia nacional fueron los de la India y Túnez.

En aquélla el movimiento nacionalista se modificó en forma decisiva a comienzos de la década de 1920, y de círculo relativamente pequeño que era, de dirigentes intelectuales con educación inglesa, occidentalizados al máximo y provenientes de las capas tradicionales superiores, se convirtió en un movimiento popular con amplio apoyo de los sectores medios y de los pueblos pequeños. Es claro que el dirigente fundamental de este cambio fue Gandhi, quien redefinió las bases nacionalistas en los términos tradicionales del consumo de masas. "El nacionalismo popular —para decirlo con las palabras de Rudolph— es una creación de Gandhi. Transformó el nacionalismo más bien dócil y selecto de antes de la década de 1920, amplió su base de clases y modificó su contenido ideológico." Los nacionalistas pregandhistas eran un "producto del nuevo sistema educacional, de la clase

media alta que hablaba en inglés y usaba pantalones. En su mayor parte, sus miembros provenían de las castas más elevadas y de las nuevas profesiones". Sus valores eran "en esencia los de la clase media británica del período", y dirigían "sus llamamientos a la ciudad y no al campo, a los educados y no a los analfabetos. Hicieron caso omiso de la aldea, y ésta hizo caso omiso de ellos". Después de 1920 el liderazgo de Gandhi modificó en forma drástica esta pauta. Los antiguos dirigentes de estilo occidental fueron "complementados con líderes de la cultura más tradicional, a menudo provenientes de castas o profesiones inferiores" y de "aldeas o pueblos rurales". Poseían "poca o ninguna educación occidental", apreciaban las antiguas costumbres y veían "con actitud escéptica los atractivos de la modernidad... La atracción de Gandhi, su lenguaje, su estilo y métodos infundieron un nuevo espíritu en el nacionalismo, un espíritu que consiguió hablar a los que todavía se encontraban impregnados de la cultura tradicional". El nacionalismo indio se convirtió en un "movimiento popular teñido por la tradición".[36]

Una evolución más o menos parecida se produjo en Túnez. En este caso el paso del nacionalismo popular al liberal no pudo lograrse dentro de los marcos de la principal organización nacionalista. Por el contrario, el Partido Destour fue reemplazado a principios de la década de 1930 por el Neo-Destour, que desarrolló en Túnez el mismo tipo de apoyo popular que Gandhi había obtenido en la India. Los fundadores del Neo-Destour recurrieron a las masas y las organizaron. Como en la India, se movilizaron nuevas fuentes de liderazgo. A diferencia del antiguo Destour, el Neo-Destour reclutó activistas y partidarios en pequeños pueblos y aldeas. "Aunque algunos de los hijos de las *baldi* [familias antiguas] se incorporaron al Neo-Destour, la mayor parte de sus dirigentes eran *afaqi* [ajenos], y sus tropas de choque más seguras estaban constituidas por los campesinos y la plebe de Túnez."[37]

En las múltiples circunstancias en que la rebelión rural no se inicia bajo auspicios nacionalistas antes de la independencia, el movimiento nacionalista que llega al poder en el momento de ésta es casi siempre un movimiento urbano proveniente de las clases media y alta. Es posible que exista una amplia separación entre esta élite política urbana, educada, y los dirigentes tradicionales, por un lado, y las masas tradicionales del interior, a quienes presuntamente dirige. En algunos sentidos, los dirigentes posteriores a la independencia pueden estar casi tan separados del grueso de la población como la élite imperial a la que reemplazan. Se dice que las sociedades se independizan cuando se retira la potencia imperial extranjera. Pero en rigor la sociedad no se independiza; lo hacen algunas personas de la sociedad. La independencia produce un impacto diferencial sobre los distintos grupos de la sociedad, y cuanto antes se la logra en términos del proceso de movilización política, mayor resulta el impacto diferencial que produce. Para hacer frente a esta situación la política de la potencia imperial puede estar destinada, en forma consciente, a reducir al mínimo el poder, en la situación colonial, de los grupos que hereden el poderío imperial cuando llegue la independencia. "El principio cardinal de la política colonial británica —dijo Lugard, en una declaración clásica— consiste en que los intereses de una gran

población nativa no queden sometidos a la voluntad de una pequeña clase europea o de una reducida minoría de nativos educados y europeizados que nada tienen en común con éstos, y cuyos intereses se oponen a menudo a los de ellos."[38] Pero cuando llega la independencia, es para la "pequeña minoría de nativos educados y europeizados". La retórica del nacionalismo y la soberanía es una delgada capa que recubre el traspaso del poder, de una oligarquía extranjera a una nativa.

En tales circunstancias, no es probable que la élite intelectual nacionalista ocupe el poder durante mucho tiempo. Cubre los puestos de autoridad, y por lo tanto tiene escasos incentivos para movilizar un apoyo popular adicional con vistas a nuevos objetivos. Ya ha llegado, pero al mismo tiempo es vulnerable. La escasa proporción de poder existente en el sistema político significa que puede ser derribada, bien por algún grupo que cuente con formas de poder más implacables y persuasivas, o por alguno que pueda extender el poder del sistema y movilizar a nuevos grupos para la actividad política. Si se realizan elecciones en el sistema político posterior a la independencia, la élite nacional occidentalizada puede ser derribada por dirigentes más populistas y tradicionales. Si no se permiten elecciones, la élite podría ser derrocada por los militares. Los dirigentes nacionalistas que no movilizan el apoyo popular antes de la independencia, no gobiernan durante mucho tiempo después de ésta. Si no pueden aliarse con un grupo contra el otro, son eliminados por coroneles irritados, o por ciudadanos ofendidos.

La decadencia de regímenes nacionalistas con bases estrechas fue un rasgo común de la política africana después de la independencia. Pero es probable que el mejor ejemplo de la importancia de una considerable movilización rural antes de la independencia, en lo que respecta a la estabilidad política posterior, lo ofrezca el contraste entre Marruecos y Túnez, por una parte, y entre Pakistán y la India por la otra. En Marruecos, a diferencia de Túnez, el principal partido nacionalista, el Istiqlal, nunca estableció la misma primacía que el Neo-Destour en la India. Ello se debió en parte a que bajo el régimen francés, el rey de Marruecos había sido más poderoso que el bey en Túnez, y representó un papel de importancia en el movimiento de independencia. Pero el Istiqlal, formado en 1943 por un grupo de intelectuales urbanos, tampoco desarrolló jamás una base de masas comparable a la del Neo-Destour. En Túnez los sindicatos tenían estrechas vinculaciones con éste, y el liderazgo de ambos grupos se superponía en gran medida. En Marruecos, los sindicatos y sus dirigentes se mantuvieron más alejados del Istiqlal, y a la larga se alinearon junto a su ala izquierda, que se separó en 1959 para formar otro partido, la Unión Nacional de Fuerzas Populares. Cosa más importante, en tanto que el Neo-Destour movilizaba el apoyo de los tribeños rurales para su lucha por la independencia, la fuerza del Istiqlal se mantuvo concentrada en las ciudades. Por consiguiente, después de la independencia se encontró en condiciones de ser desafiado, primero por un nuevo partido, el Movimiento Popular, destinado a representar los intereses del campo y de los tribeños bereberes, y luego por el rey, cuyo apoyo más considerable provenía de las zonas rurales. En las elecciones de 1963 el Istiqlal y el UNFP triunfaron en las ciudades, pero el vehículo político de la monarquía, el

Frente para la Defensa de las Instituciones Constitucionales logró la mayoría gracias al apoyo que le prestó el campo.

En Pakistán, la Liga Musulmana, como el Partido del Congreso, era una organización antigua en el momento de la independencia. Databa de 1906, pero además, durante una gran parte de su existencia había sido un pequeño grupo de presión. A mediados de la década de 1930 se encontraba "moribunda", y en comparación con el Congreso era "una organización defensiva compuesta de algunos zamindares adinerados y unos pocos intelectuales descontentos que deseaban tener más acceso a los puestos de gobierno".[39] Pero la movilización de los sentimientos populares para respaldar al Partido del Congreso, en la década de 1920, tuvo un impacto sobre la liga. A pesar de su propia oposición a la participación política de las masas, Jinnah, que dominó la Liga en 1937-38, se vio obligada a desarrollar una organización de masas para rivalizar con el Congreso y respaldar los objetivos adoptados en 1940, de un Estado islámico independiente. De tal modo, la movilización de la opinión de masas por la organización engendró una contraria, de una organización competidora. Sin embargo, el máximo apoyo a la Liga Musulmana provino de las regiones en que los musulmanes eran minoría. En 1947 muchas de estas regiones se convirtieron en parte de la India. Por consiguiente, los dirigentes de la Liga Musulmana llegaron a ser los líderes de un nuevo Estado que los separó de sus partidarios más activos y mejor organizados.

En el Pakistán posterior a la independencia la Liga perdió su electorado y sus metas. También perdió su "carácter popular" y llegó a ser dominada por los terratenientes de Pakistán occidental. A su debido tiempo, "el partido se convirtió en una serie de pequeñas camarillas que tenían el poder o lo deseaban, y su base de masas se fue disipando... En tanto que en muchos países se organizan partidos para promover ideas o intereses comunes a sus miembros, en Pakistán la política ha sido una cuestión de rivalidades personales, en la cual cada dirigente es respaldado por un grupo de adherentes".[40] En cierto sentido, Pakistán logró la independencia con demasiada facilidad. Como antes de la independencia no pudo producir una movilización popular en gran escala entre sus futuros ciudadanos, sus primeros dirigentes políticos tuvieron pocos incentivos para hacerlo después de lograda aquélla. Vetaron las elecciones nacionales que habrían podido obligarlos a establecer contactos con las fuentes populares de poder. Por consiguiente, fueron desplazados con facilidad, primero por los burócratas civiles y luego por los militares. Y, cosa irónica, el desarrollo de estructuras políticas en el campo y la movilización de los votantes rurales para su ingreso en el escenario político, en una elección competitiva, se produjeron, entonces, bajo los auspicios de un dirigente militar que despreciaba la política de partido.

Movilización rural por medio de la competición entre partidos: el conservadurismo de la democracia

El sistema de partidos competitivos ofrece caminos para la asimilación de los grupos rurales al sistema político. La naturaleza de estos cambios depende de la del sistema de partidos, se trate de uno de partido dominante, de dos partidos o de varios. La capacidad del sistema para asimilar a los nuevos grupos depende de la aquiescencia de los antes dominantes —fuesen ellos conservadores, nacionalistas o militares— en lo que respecta a la pérdida del poder. Es frecuente que la asimilación de los grupos rurales exija que los partidos adapten sus programas económicos a las necesidades agrarias, y que prometan la reforma territorial e inversiones públicas en las zonas rurales. En este sentido, los partidos pueden competir en lo referente a proponer reformas económicas para los votantes rurales. Pero las aspiraciones y expectativas de los grupos campesinos son por lo general bastante específicas y moderadas. Si se las satisface en forma razonable, la población rural vuelve a su acostumbrado papel conservador. Además, sea cual fuere la naturaleza de las exigencias económicas rurales al sistema político, los valores sociales y culturales de la población rural siguen siendo casi siempre muy tradicionales. Por consiguiente, en casi todas las sociedades coloniales o postcoloniales la movilización de la mayoría rural para la actividad política por medio del sistema de partidos ejerce un efecto altamente tradicionalizador o conservador sobre la política.

La tendencia tradicionalizadora adquiere fuerza en la mayoría de las sociedades después que logran independizarse del régimen extranjero. Parecen ser más fuertes en los Estados democráticos que en los autoritarios. Nacen, ante todo, de la ampliación del sufragio a la masa de la población rural. En los primeros países que siguieron el proceso de modernización, en los cuales la ampliación de los derechos políticos fue un proceso histórico bastante prolongado, la primera fase de éste —la concesión del derecho al voto a las clases medias urbanas— tuvo consecuencias radicales y modernizadoras. La posterior ampliación del sufragio a la población rural creó a menudo un contrapeso conservador en la balanza política.

En 1848, en Alemania, los liberales prefirieron un sistema de requisitos de propiedad para la votación; los conservadores defendieron el sufragio masculino universal. En Inglaterra, Disraeli también entendió y explotó los beneficios conservadores de un sufragio más amplio. Del mismo modo, a mediados del siglo XX "los votos rurales pueden resultar más difíciles de manejar para los sectores más progresistas de las clases medias latinoamericanas".[41] Allí donde las masas rurales pudieron votar en Brasil, "la principal función social del sufragio fue la de conservar *la estructura de poder existente.* Dentro de las pautas tradicionales, el sufragio sumó oportunidades para exhibir y reforzar la lealtad feudal. Al mismo tiempo, consolidó y legalizó el status político del terratenient".[42] La introducción del sufragio universal en Ceilán después de 1931 tuvo efectos similares. "En rigor, los trabajadores trasladaron a su papel de asalariados elementos de deferencia casi feudal. El campesino entregaba su voto en compensación por el uso de la tierra, o de los bueyes prestados o arrendados, o por ayudas de emergencia en ocasiones de crisis de

familia, o por una recomendación a un médico o abogado." En la década de 1950, en Turquía oriental, se informó que "en estas regiones todavía atrasadas, donde aún existe un analfabetismo casi total y un gran fanatismo religioso, comunidades enteras votaron por el partido gobernante ante una simple palabra del terrateniente local".[43] La extensión del sufragio a las masas rurales, en una sociedad que en otros aspectos sigue siendo muy tradicional, fortalece y legitimiza la autoridad de la élite tradicional.

Los efectos conservadores del voto rural persisten a menudo después de la extensión de la agitación y organización política modernas al campo. Es frecuente que la competición entre grupos nacionales promueva su modernización: en Nigeria, por ejemplo, los dirigentes ibo y yoruba competían entre sí en lo que respecta a ampliar la educación de sus pueblos. Por otra parte, la competición entre los grupos urbanos modernos promueve su tradicionalización cuando tratan de lograr el apoyo de las masas rurales tradicionales. En Birmania, después de 1921, "la pauta general era que los modernizadores chocasen primero entre sí, cuando se veían ante apremiantes opciones políticas, y luego tendiesen a buscar apoyo entre los elementos más tradicionales, que con el tiempo conquistaban ascendiente". Del mismo modo, en la India, "a menudo una élite urbana moviliza y dirige las protestas campesinas, en un intento de debilitar o destruir el poder político de otra élite urbana, pues las zonas de las ciudades son los centros de partidos que irradian su influencia hacia las aldeas".[44] Al llegar a éstas, las élites urbanas se ven obligadas a reformular y modificar los llamamientos modernos que resultan eficaces en las ciudades. Tanto la competición entre grupos tradicionales como la que se desarrolla entre grupos modernos ayuda a reducir la brecha que existe entre la élite moderna y la masa tradicional. En la primera, las masas llegan a aceptar por lo menos algunas de las metas primeras de la élite; en la segunda, ésta acepta por lo menos algunos de los valores tradicionales de las masas.

Así, pues, la competición electoral en los países postcoloniales parece dirigir la atención de los dirigentes políticos, del votante urbano al rural, a hacer que los llamamientos políticos y la política gubernamental resulten menos modernos y más tradicionales, a reemplazar a los dirigentes políticos cosmopolitas altamente educados por líderes locales y provinciales de menor educación, y a acentuar el poder del gobierno local y provincial a expensas del nacional. Estas tendencias promueven la estabilidad política, pero al mismo tiempo pueden obstruir las reformas modernizadoras no dirigidas hacia los intereses rurales. En general, la condición previa para la reforma es la concentración del poder en una sola élite modernizadora. El efecto de la democracia consiste en dispersar el poder en una pluralidad de élites más tradicionales. Al acrecentar el poder de los grupos rurales, la democracia también tiende a promover una política orientada hacia el desarrollo rural y agrario, antes que al urbano e industrial.

En un sistema de dos partidos estas tendencias se manifiestan a menudo en una elección "ruralizadora", en la cual un partido político con bases rurales desaloja del poder a otro con bases urbanas. En un sistema pluripartidario, la movilización de los votantes

rurales para su actividad en el sistema político se produce con mayores dificultades. Tienen que aparecer uno o más partidos políticos que compitan por el apoyo de los campesinos. Pero en general tales partidos cuentan con poco respaldo de otros grupos sociales; se les oponen los partidos que se orientan hacia otros grupos; y debido a la dificultad de movilizar a los campesinos para la acción política, no logran convertirse en partidos mayoritarios. Por consiguiente, la asimilación de las masas rurales a la política se produce, cuando llega a ocurrir, en forma inconexa y vacilante. En América latina, donde abundan los sistemas de varios partidos, el único caso anterior a 1967, de una exitosa movilización rural dentro del marco de tal sistema, fue Venezuela. En este caso la ideología, un liderazgo efectivo y una lucha semirrevolucionaria contra las dictaduras de Gómez y Pérez Jiménez proporcionaron el ambiente para la movilización y organización efectivas de los campesinos en sindicatos vinculados a la Acción Democrática. Es probable que hechos similares ocurran en Chile y Perú. Pero las dos dificultades del sistema de varios partidos consisten en que proporciona un incentivo insuficiente para que cualquier elemento establecido del sistema político movilice a los campesinos, y en que cuando se produce dicha movilización, acumula las divisiones políticas y sociales, de modo que obstruyan la fácil asimilación del campesino moderno al sistema político.

En un sistema de partido dominante, los efectos dispersivos y ruralizadores de la democracia también afectan la distribución del poder entre los partidos. Pero es más probable que se los vea en los cambios de la estructura organizativa y de la distribución del poder en el seno del partido dominante. En la India, por ejemplo, la década de 1950 presenció una lucha entre las alas "gubernamentales" y "de la organización", en el seno del Partido del Congreso. En esta lucha, en verdad, el ala de la organización actuó a menudo "en una forma que por tradición se vincula con los partidos opositores". Sus miembros criticaron al gobierno; difundieron su insatisfacción en la prensa; intentaron obtener una mayoría propia en la legislatura, y desarrollaron una vigorosa campaña en las elecciones, en favor de la formación de comisiones de partido y dirigentes partidarios.[45] En esta lucha, el ala organizadora triunfó a la larga, y en definitiva los puestos superiores del gobierno en el partido llegaron a ser ocupados por un nuevo grupo de dirigentes, que habían ascendido en las estructuras locales y estatales del Congreso, y que mostraban particular sensibilidad ante las reivindicaciones locales, comunales y rurales, en lugar de responder a las nacionales.

La competición electoral en la India tendió a apresurar el reemplazo de los dirigentes nacionalistas, cosmopolitas, de educación occidental, por otros más provinciales, menos educados, de orientación local. En la elección de 1962 "en casi todas partes existía una preocupación de los votantes por elegir a representantes locales, que pudiesen actuar como intermediarios entre el votante y el complejo aparato gubernamental, a menudo de movimiento muy lento, en lugar de elegir a figuras públicas de envergadura estatal o nacional, que pudiesen hablar sobre problemas de política pública".[46] Es posible que el cambio general que se produjo en el Partido del Congreso fuese simbolizado por la

modificación del liderazgo máximo en 1965. Educado en Harrow y Cambridge, Nehru era tan inglés como indio. Shastri, en cambio, jamás había salido de su país cuando llegó a ser primer ministro. Su muerte prematura y su reemplazo por otro Nehru, en momentos en que las fuerzas políticas locales cobraban fuerza, apresuró la declinación del Partido del Congreso.

La dinámica de la política democrática también llevó a dirigentes rurales al primer plano. Un 15 por ciento, más o menos, de los miembros del Parlamento provisional de 1947, en la India, provenían de zonas rurales; en 1962, un 40 por ciento de los Lok Sabha habían nacido en esas regiones. Cambios parecidos se produjeron en la jefatura del Partido del Congreso, en el nivel de los Estados. En Madras, por ejemplo,

el puesto de Primer Ministro pasó de C. Rajagopalachari, un abogado bramán, a K. Kamraj, un campesino con poca educación formal. El primero conocía el inglés y el sánscrito, así como el lenguaje regional, y fue el primer gobernador general de la India, y un dirigente nacional del Congreso. El segundo era un astuto dirigente político local, que sólo hablaba bien el tamil. Kamraj no era un intelectual, y se lo consideraba un "hombre del pueblo". Este hecho podría ser comparado con la derrota que Andrew Jackson infirió a John Quincy Adams en Estados Unidos.[47]

En forma similar, Myron Weiner advirtió que en el Partido del Congreso, en los distritos rurales, "el reclutamiento se ha desplazado de los centros urbanos a las ciudades más pequeñas y las aldeas más grandes, y que existe una declinación general en la preponderancia de las castas superiores más educadas, y un aumento correspondiente de agricultores, de cuadros de nivel educacional más variado y de las llamadas castas medias".[48] Junto con esta modificación de las pautas de reclutamiento, también se produjo una devolución del poder, del liderazgo central del partido a los primeros ministros de los Estados, y a las organizaciones partidarias en estos últimos.

En la década de 1950, en la India y también Ceilán, las elecciones y la democracia tuvieron "el efecto de reforzar el poder de los líderes tradicionales, antes que de erosionarlo", con lo cual crearon "un intenso conflicto entre los valores del gobierno representativo y del cambio económicosocial planificado". La falta de elecciones en Pakistán, en la década de 1950, exceptuaron a este país de tal conflicto.[49] Pero en la década siguiente, en ese mismo día, el funcionamiento de las Democracias Básicas llevó al primer plano el mismo problema: "Una de las contradicciones internas del desarrollo de la comunidad —hizo observar un destacado burócrata pakistano— es la de que las personas que dirigen el programa representan los intereses y clases que pueden perder sus posiciones, privilegio y poder, si el programa tiene éxito. En la actualidad, el poder político y económico se encuentra concentrado en las manos de la élite occidentalizada, y en especial de los servidores del gobierno. Es inevitable que la democratización de la sociedad reduzca ese poder".[50]

Competición de dos partidos y elecciones ruralizadoras

Los tres países de Asia meridional ejemplifican con claridad las tres relaciones distintas que pueden existir entre los movimientos nacionalistas y la movilización política rural. En la India la élite nacionalista desarrolló un amplio apoyo rural antes de la independencia, y pudo extender y reforzar este apoyo después de lograda aquélla. A consecuencia de ello, se mantuvo en el poder durante más de veinte años. En Pakistán la élite nacionalista no movilizó el apoyo rural popular antes de la independencia, y no se atrevió a someterse a la prueba de las elecciones después de ésta. Por consiguiente, fue desplazada con facilidad por los anteriores secuaces burocráticos de la potencia imperial. En Ceilán, la élite nacionalista tenía también bases estrechas y no movilizó el apoyo de masas antes de la independencia. Pero se expuso a la prueba popular, y fue desplazada del gobierno en 1956, en lo que muy bien podría denominarse el arquetipo de la elección ruralizadora". Éste es el medio típico por el cual un sistema de dos partidos, en un país en modernización, se adapta a la participación de las masas rurales.

Ceilán, *1956.* Ceilán se independizó en 1948 bajo el liderazgo de D. S. Senanayake, y su Partido Nacional Unido, creado un año antes. El PNU atrajo a muchos miembros del Congreso Nacional de Ceilán, que se había organizado en 1919. Pero este último cuerpo "carecía de las raíces organizativas en el campo y entre las clases bajas de las zonas urbanizadas que desarrolló su contrapartida india, aunque su dirección era del mismo tipo que el liderazgo con educación occidental, de clase alta y clase media superior".[51] Para Ceilán, la independencia fue, en lo fundamental, un regalo de los indios y los británicos: al obligar a estos últimos a conceder la independencia a la India, los indios les dejaron poca opción, aparte de la de otorgarla también a Ceilán. El grueso de la población cingalesa representó muy escaso papel en la lucba por la independencia. "No hubo en Ceilán un movimiento liberador de masas, muy poca abnegación, si existió (inclusive por parte de los dirigentes superiores) y casi ningún héroe o mártir."[52]

Después de la independencia el nuevo gobierno fue dominado por una élite urbana reducida, de clase alta y media superior, de costumbres absolutamente inglesas, cuyo vehículo político era el PNU. Sus miembros, como destacó un observador, se parecían "a los anteriores gobernantes coloniales en todo, salvo en el color de la piel".[53] Este grupo era predominantemente urbano, aunque Ceilán tenía un 70 por ciento de población rural. En su mayor parte era cristiano, si bien el 91 por ciento de los cingaleses no lo eran, en tanto que el 64 por ciento profesaba la religión budista. Su lenguaje era el inglés, que el 92 por ciento de la población no podía leer ni escribir. En una palabra, provenía de una minoría —a la cual representaba— de menos del 10 por ciento de la población. La tentación que semejante situación ofrecía, de recurrir a la gran mayoría de votantes rurales, budistas y

cingaleses, no podía desecharse durante mucho tiempo. En 1951, un destacado miembro de la élite política, S. W. R. D. Bandaranaike abandonó el PNU y formó su propio partido de oposición, el Partido de la Libertad Sri Lanka, para intervenir en la elección general de 1956. Antes de ésta se suponía, en general, que el PNU obtendría otra fácil victoria. El PLSL "ingresó en la campaña electoral casi sin esperanzas de triunfar. El dinero, la organización y la mayor parte de las familias prestigiosas se volcaban a favor del Partido Nacional Unido".[54] Pero los resultados electorales fueron una aplastante victoria del PLSL y sus aliados electorales, quienes reunieron una amplia minoría de los votos y una segura mayoría en el Parlamento, con 51 de las 95 bancas. El PNU quedó reducido a 8 bancas, y 8 de sus 10 ministros de gabinete perdieron sus puestos. La composición de la Cámara cambió en forma espectacular.

En esta elección, la capa inferior de la clase media rural y los cingaleses de la clase baja "descubrieron de pronto su fuerza política, y destrozaron el monopolio del poder político antes sustentado por una élite occidentalizada pequeña y adinerada".[55] La iniciación del gobierno del PLSL fue dominada por los símbolos de la resurrección populista, tradicional:

> La presencia en masa de *bhikkus* de vestimentas amarillas (miembros del clero budista); el palpitar de los *magul bera* (tradicionales tambores de ceremonia) en lugar de un estrépito de trompetas; y, al final de la ceremonia, una gran oleada de personas amistosas, interesadas, ataviadas con sarongs, que subieron la escalinata de la cámara, pasando junto a los invitados que se iban e introduciéndose en la Cámara misma. "*Ape anduwa* —dijeron—. Es *nuestro* gobierno", mientras exploraban la Cámara y probaban los asientos de los miembros a quienes acababan de elegir.[56]

"Fue un día de orgullo para el pueblo —había escrito un periodista, acerca de un suceso similar que se desarrolló ciento veintisiete años antes, cuando los campesinos del interior del país invadieron también las oficinas gubernamentales—. El general Jackson es *su propio* presidente."[57] Y el paralelo es correcto, aunque la revolución de Bandaranaike en 1956 fue más fundamental que la jacksoniana de 1829. De todas las elecciones del Asia del sur, hasta mediados de la década de 1960, como ha indicado Howard Wriggins, "sólo ella produjo un destacado paso del poder político, de un segmento de la población a otro. Esta modificación del centro de poder se llevó a cabo sin derramamiento de sangre, sin corrupción en masa ni intimidación del electorado por la violencia. No fue la confirmación electiva de un golpe de Estado, sino un auténtico cambio de liderazgo, efectuado por la elección acumulada de cientos de miles de votantes individuales".[58]

La victoria del PLSL se basó en su utilización de los intereses rurales, las creencias budistas y los prejuicios cingaleses de la mayoría de la población de Ceilán. El PNU fue atacado por occidental y cristiano. Los monjes budistas iban de aldea en aldea declarando que un voto por el partido del gobierno era un voto contra el Buda. Al defender el cingalés como único lenguaje oficial, el PLSL se granjeó las simpatías de la baja clase media y los

"pequeños intelectuales" que se sentían irritados con la clase alta, por su fácil manejo del inglés, y de la mayoría cingalesa, molesta por la medida en que la minoría de habla tamil (un 20 por ciento de la población) había ocupado puestos en el gobierno. Los problemas del lenguaje y la religión pasaron por encima de otras distinciones y constituyeron la base para una alianza electoral y "un camino para que los dirigentes políticos urbanos, los miembros de la clase media rural y los campesinos reaccionaran juntos, en una resistencia común a la invasión de los valores occidentales, que llegaron a ser identificados con el PNU en 1956".[59]

En los años posteriores el gobierno del PLSL votó la conversión del cingalés en lenguaje oficial y llevó adelante otros programas destinados a cimentar sus vínculos con su electorado rural. Dos consecuencias de ello fueron graves violencias comunales entre los tamil y los cingaleses en 1958, y el asesinato de Bandaranaike por un extremista cingalés en 1959. La elección de marzo de 1960 produjo un estancamiento político, pero una segunda elección, en julio, culminó con otra victoria del PLSL. Una vez más, el respaldo de éste provino de las zonas rurales, donde recibió dos tercios del total de votos. En cambio, no conquistó ninguna de las 18 bancas en las grandes ciudades, en la primera elección de 1960, y sólo 4 en la segunda. La actitud del partido fue muy bien expresada en el Parlamento por un dirigente máximo, quien declaró que el partido había establecido una "norma... una norma muy sencilla; defendemos los intereses de los pobladores rurales de este país... [Los] hombres comunes de este país, los pobladores del campo de este país, pueden estar seguros de que jamás los traicionaremos".[60]

Pero la política del gobierno del PLSL chocó de tal manera contra otros grupos de élites, que en enero de 1962 se intentó un golpe militar. En rigor, se trataba de un intento de recuperar el poder por elementos de la antigua élite, occidentalizada y de clase alta. "Casi todos los presuntos conspiradores eran cristianos, y la mayoría de ellos católicos romanos. Muchos provenían de familias adineradas y destacadas, se habían educado en escuelas prestigiosas, y en general representaban a la 'clase privilegiada' contra la cual se dirige el igualitarismo del PLSL."[61] El golpe reflejaba las tensiones que el ingreso de las masas rurales en la política había introducido en el sistema político. La victoria del PNU en 1965, en colaboración con el Partido Federal, que representaba a la minoría tamil, demostraba también que el sistema político que había sido lo bastante adaptable como para absorber a las masas rurales, lo era también suficientemente para permitir que lo que se había convertido en el partido de oposición de la élite urbana volviese al poder en las nuevas circunstancias. El PNU pudo lograr el poder, sólo cuando adaptó su programa de modo de competir con el PLSL. Por un lado, las masas rurales habían sido asimiladas al sistema político; por el otro, su ingreso en la política cambió también el estilo, la semántica, las normas y el liderazgo dominante en dicho sistema. Un sistema de partidos competitivo había tenido éxito en lo referente a convertirse en el intermediario más o menos pacífico para la realización de cambios fundamentales en la esfera de la participación y la distribución del poder político.

Turquía, *1950 y después.* Un cambio más o menos parecido al de Ceilán se produjo en forma casi simultánea en Turquía, durante la década de 1950. Después del final de la Segunda Guerra Mundial, una cantidad de presiones y circunstancias llevaron al gobierno de Ismet Inönü a permitir que un grupo de políticos destacados del Partido Republicano del Pueblo se separase y formara un partido de oposición. Estos dirigentes no se distinguían en lo fundamental de los que predominaban en el PRP, pero tendían a mostrar una disposición liberal y favorable hacia la empresa privada, y por lo tanto a vincularse con la clase empresaria turca que se había desarrollado en la década de 1930, y durante la guerra. En dos períodos anteriores, durante la larga dominación del PRP, en 1924 y 1930, se había permitido que funcionaran, por poco tiempo, partidos de oposición, y no cabe duda de que los dirigentes del PRP supusieron que ese nuevo grupo de políticos de oposición sería menos peligroso para ellos fuera del PRP que dentro de él. Sea como fuere, organizaron el Partido Democrático, y disputaron las elecciones de 1946, en las que lograron un 15 por ciento de las bancas de la Asamblea Nacional. Durante los cuatro años siguientes, primero el Partido Democrático, y luego el PRP, en respuesta a ello, realizaron esfuerzos cada vez más amplios para movilizar y organizar a los votantes en las ciudades y el campo. En la elección de 1950 el PRP volvió a abrigar la esperanza de conquistar una amplia mayoría. Por el contrario, su derrota fue decisiva. El Partido Democrático obtuvo el 53 por ciento de los votos y 408 bancas en la Asamblea; el PRP, el 40 por ciento de los votos, y sólo 69 bancas.

La victoria democrática fue el producto de una importante mayoría en las ciudades más una división equitativa del voto rural con el PRP. Pero la elección señaló el primer paso en el surgimiento de los votantes rurales como grupo de electores dominante en la política turca. En los años que siguieron, el gobierno democrático bajo la presidencia de Adnan Menderes, hizo todos los esfuerzos posibles para identificarse con el campesinado. En el plano económico impulsó la construcción de carreteras rurales, la entrega de maquinarias agrícolas, de subsidios y créditos a los campesinos. Cosa de igual importancia, en el terreno popular modificó el estricto secularismo que había predominado bajo el PRP, introdujo la instrucción religiosa en las escuelas y entregó fondos del gobierno para la construcción de mezquitas. Menderes, como señaló un estudioso, "fue el primer dirigente del país que dio expresiva primacía a los intereses rurales por sobre los urbanos, y el primero en responder a las necesidades materiales del campesinado, el primero en otorgarle un sentimiento rudimentario de ciudadanía".[62] Por consiguiente, durante la década de 1950 aumentó el apoyo rural al Partido Democrático, a la vez que se debilitaba su apoyo en la clase media urbana. En la elección de 1954 los demócratas aumentaron su proporción sobre los votos al 56,6. "¿Qué importa lo que piensen los intelectuales de Estambul —preguntó Menderes—, mientras el campesinado esté con nosotros?"[63]

En la elección de 1957 el total de votos declinó, y con él la proporción de los votos democráticos. El gobierno de Menderes recurrió a métodos de gobierno cada vez más

autoritarios; la opinión de la clase media urbana se volcó cada vez más contra él, y en mayo de 1960 fue expulsado por los militares.

La crisis política que culminó en este golpe de veto y que lo produjo fue resuelta por la rápida y responsable forma en que el general Gursel y sus partidarios tomaron las medidas necesarias para la vuelta al régimen civil. Pero en las elecciones de 1961 reapareció la antigua pauta de votación. A pesar de todos los factores que militaban en su favor, el PRP recibió sólo el 37 por ciento de los votos, en tanto que el Partido de la Justicia, que se acababa de formar, heredaba el grueso del apoyo de los demócratas proscriptos, y conseguía el 35 por ciento de los votos. Cuatro años más tarde el Partido de la Justicia llegó a una abrumadora victoria, en la cual logró el 56 por ciento de los votos populares y el 57 por ciento de las bancas de la Asamblea Nacional. Su apoyo provenía de distintas fuentes, pero entre ellas se destacaban los votos de los campesinos. Según palabras de Weiker, la experiencia turca ejemplifica con claridad

> las dificultades de una rápida reforma y, al mismo tiempo, un gobierno de varios partidos... La afirmación, que los dirigentes turcos expresaron a menudo, en el sentido de que si al pueblo se le ofrecía un liderazgo adecuado entendería la situación y haría sacrificios de manera voluntaria, nunca resultó sustanciada en Turquía. El hecho es que cuando se le concedió la votación libre, la nación turca no votó en ninguna oportunidad del pasado por los representantes de una reforma rápida, y existen convincentes razones para creer que ello es igualmente imposible en la actualidad.[64]

La competición electoral produjo no sólo una orientación hacia los intereses rurales, sino además tendencias al debilitamiento del poder en lo que había sido hasta entonces un sistema político muy centralizado. En 1947, en respuesta al desafío democrático, el PRP descentralizó su control sobre las nominaciones, de modo que el 70 por ciento de sus candidatos a diputados pudiesen ser nominados por organizaciones locales del partido. Luego, hizo observar Frey,

> se debilitaron en forma apreciable, dentro del partido político, el control central y la disciplina. Las fuerzas locales se hicieron tan sólidas, que perjudicaron la capacidad del partido para cumplir inclusive con las tareas políticas más necesarias, tales como la investigación en el seno de su propia organización... Dirigentes partidarios recalcitrantes que han perdido sus puestos centrales comienzan a aproximarse a intereses locales, a fin de recuperar el poder a despecho de la oposición central.[65]

Como en la India y Ceilán, el carácter de los principales participantes en política también tendió a desplazarse de una élite burocrática nacional, occidentalizada, "orientada hacia el desarrollo tutelar del país", a una élite provincial "orientada hacia beneficios locales y políticos más inmediatos".[66] Este cambio tuvo sus caracteres más destacados durante el período de transición del régimen unipartidario al de competición entre partidos, a finales de la década de 1940. Campesinos, abogados y comerciantes reemplazaron a los oficiales militares y a los funcionarios civiles como grupos dominantes de la Asamblea Nacional. Del mismo modo, el localismo adquirió fuerzas: en la culminación

del período unipartidario, un tercio, más o menos, de los diputados, habían nacido en los electorados a los cuales representaban; luego de una década de competición entre dos partidos, dos tercios de los diputados se ubicaban en esa categoría.[67] La competición entre partidos no sólo llevó a las masas a la política, sino que además hizo que los dirigentes políticos se acercaran más a ellas.

Ceilán y Turquía son los ejemplos más notables de las formas en que la competición entre dos partidos y las elecciones ruralizadoras facilitan la asimilación a la política de grupos rurales numéricamente predominantes. También pueden citarse, en pocas palabras, casos similares de varios otros países.

Birmania, *1960.* Después de la independencia Birmania fue dominada por la Liga de la Libertad de los Pueblos Antifascistas, que conquistó abrumadoras victorias en las elecciones de 1951-52 y 1956. En aquel año la oposición era muy débil y se encontraba muy dispersa en este último, era más fuerte y se hallaba agrupada en el Frente de Unidad Nacional, de orientación izquierdista. En 1958 la LLPA se dividió en dos facciones, y la inestabilidad y el crecimiento de la fuerza de los grupos insurgentes que de ello resultaban llevaron al primer ministro U Nu a entregar el gobierno al general Ne Win, y al ejército, en octubre de ese año. Para sorpresa de muchos, el gobierno militar se mantuvo en el poder durante sólo unos 18 meses, y tomó las medidas necesarias para entregarlo a los civiles, por medio de elecciones, en la primavera de 1960. Los dos principales partidos que se presentaron en esas elecciones fueron la LLPA "limpia", dirigida por U Nu, y la LLPA "estable" encabezada por otros dos destacados políticos de la Liga. Cuando el partido se dividió en 1958, la facción Limpia mantuvo el dominio de la Organización de Campesinos de Birmania, en tanto que la facción Estable dominaba al comienzo los grupos obreros y femeninos.

La elección de 1960 planteó con claridad el problema de tradicionalismo o reforma. El gobierno militar de Ne Win había hecho mucho para impulsar necesarias reformas, mejorar la eficacia de los servicios públicos y restablecer la ley y el orden. Pero su diligencia e inflexibilidad molestaron a muchos elementos de la sociedad birmana. Era evidente que el ejército prefería una victoria de la facción Estable, y por consiguiente U Nu aprovechó al máximo la identificación entre los militares y sus contrincantes electorales. La alineación de las fuerzas políticas se parecía mucho a la de las elecciones turcas de 1961. Para los birmanos, "la laxitud de la vieja época de la LLPA era considerada un mal menor, a pesar de su frecuente carácter corrompido e ineficiente, que el gobierno reformista dirigido por el ejército, con sus exigencias de sacrificios".[68]

La identificación de U Nu con el budismo y los valores tradicionales tuvo tanta importancia como su oposición a las desagradables necesidades de la reforma. Como adhería en forma consciente y destacada a un estilo de vida y de conducta no occidental, U Nu ofrecía un marcado contraste respecto de otros dirigentes políticos birmanos. Al comienzo de la campaña se comprometió en forma explícita a hacer que el budismo fuese la

religión del Estado en Birmania. Como en Ceilán en 1956, los monjes budistas representaron un papel fundamental en la campaña: "La mayoría acudió en apoyo de U Nu y se convirtieron en sus más eficaces propagandistas en los pueblos y aldeas de Birmania".[69] El resultado fue una aplastante victoria para U Nu y la facción Limpia, que conquistó dos tercios de los votos y otro tanto de las bancas parlamentarias en juego. A diferencia de otras elecciones ruralizadoras, el apoyo de U Nu provino de todos los sectores de la población, y su partido realizó una mejor elección en Rangún que en el campo.

Como el ejército turco en la década de 1960, los militares birmanos permitieron a desgana que el partido más conservador llegase al poder. Durante los dos años en que ocupó el puesto, U Nu siguió una política "claramente más tradicionalista que revolucionaria" y otorgó primera prioridad a la aplicación de su juramento de hacer del budismo la religión del Estado.[70] Pero en 1962 los militares birmanos decidieron que las tendencias tradicionalizadoras y desintegradoras de la democracia habían ido demasiado lejos, volvieron a intervenir para eliminar al gobierno civil del poder e impusieron a Birmania una versión austera, autoritaria, dogmática, de socialismo militar. A diferencia de los militares turcos, los soldados birmanos no estaban dispuestos a aceptar la conciliación que exige la democracia entre el tradicionalismo y la reforma.

Senegal, *1951.* Los sistemas de partidos en competición también han facilitado el desplazamiento del poder, de una estrecha base urbana a una rural más amplia, en países al borde de la independencia. En Senegal, el poder político estuvo asentado durante décadas en las ciudades costeras. Después de la Segunda Guerra Mundial, el partido dominante en las comunas era una rama de los Socialistas Franceses (SFIO). Pero en las elecciones legislativas de 1951 le hizo frente un nuevo grupo, el Bloque Demócrata Senegalés (BDS), organizado por Leopold Senghor, que dirigió su programa a los votantes rurales que acababan de recibir sus derechos políticos y de adquirir una nueva conciencia política. "El electorado rural ampliado contaba con su dominio numérico y poseía la clave para el éxito en las elecciones... [que] constituyeron una victoriosa rebelión de los nuevos ciudadanos, urbanos y rurales, contra los antiguos de las 'cuatro comunas'."[71] En la elección Senghor utilizó los atractivos rurales y tradicionales, en especial los religiosos. Como en Ceilán en 1956, y en Birmania en 1960, los dirigentes religiosos y los obreros representaron un papel fundamental en la campaña. "Los imanes de las mezquitas —declaró luego Senghor— fueron quienes elaboraron nuestro triunfo."[72]

Jamaica, *1944.* En Jamaica, la competición entre los partidos proporcionó los medios para adaptar a nuevos grupos al sistema político, con escasa violencia y casi ninguna disgregación de los procesos políticos ordenados. En la pauta habitual, el Partido Nacional del Pueblo se formó en 1938 para exigir la independencia, y al comienzo estuvo compuesto por un "grupo de clase media bastante pequeño, de profesionales, funcionarios públicos y maestros". Era modernizador, socialista y nacionalista. En 1944 se llevaron a cabo las

primeras elecciones con sufragio universal. Alexander Bustamante, dirigente del Sindicato Industrial Bustamante, que a pesar de su nombre era ante todo un sindicato agrícola, organizó el Partido Laborista de Jamaica y movilizó a los obreros rurales para llevarlos a las urnas. Los resultados constituyeron un duro golpe para el PNP de clase media, que sólo obtuvo el 24 por ciento de los votos totales, en comparación con el 41 por ciento del PLJ y el 30 de los Independientes. El dirigente del PNP, Norman Manley, era un prototipo del intelectual racional de clase media, y el programa de dicho partido era radical e ideológico. Por otra parte, el SIB y el PLJ destacaban los problemas materiales concretos, y los beneficios de ese mismo orden, antes que amplias metas ideológicas. Sus "partidarios eran principalmente trabajadores urbanos y agrícolas", y su dirigente, Bustamante, una combinación de caudillo sindical y demagogo populista.[73]

Pero el efecto de la victoria del PLJ consistió en impulsar esfuerzos parecidos para la organización de las masas por parte del PNP, que desarrolló su propia organización sindical, el Sindicato Nacional de Trabajadores, como competidor del sib. La competición también ayudó al ala moderada del PNP a triunfar en una lucha intrapartidaria, a comienzos de la década de 1950, sobre el ala de extrema izquierda. Como consecuencia de ello el PNP pudo volver al poder en 1955, con una importante victoria sobre el PLJ. Pocos años más tarde éste, a su vez, movilizó a sus partidarios rurales y volvió al gobierno. La competición de los dos dirigentes y los dos partidos de Jamaica sirvió, pues, para impulsar la movilización de las masas jamaiquinas en el campo de la política y su organización eficaz por medio de los partidos políticos y los sindicatos adheridos.

Lesotho, *1965.* A medida que Basutolandia se acercaba a la independencia, el partido dominante era el Partido del Congreso de Basutolandia. Organizado según el modelo del CPP de Ghana, basaba su apoyo en los intelectuales, los maestros, los misioneros protestantes y otros grupos urbanos. Sus dirigentes habían viajado al extranjero y se identificaban con movimientos panafricanos, pero tenían pocos conocimientos acerca de las zonas rurales de su propio país, o contacto con ellas. Lo mismo que en Jamaica, Ceilán y Senegal, el partido de la oposición, el Partido Nacional de Basutolandia (PNB) se organizó muy poco antes de la primera elección general de 1965. Su fuerza se concentraba en las zonas rurales, en las que se beneficiaba del apoyo activo de las filas inferiores de los jefes y del clero católico romano. En su campaña se concentró ante todo en problemas materiales concretos. Para sorpresa de la mayoría de los observadores, obtuvo un triunfo conservador en la elección, con el 42 por ciento de los votos, frente al 40 por ciento del PCB. Una vez más, la competición entre partidos produjo la victoria de un partido rural conservador, frente a uno más radical, nacionalista y urbano.[74]

Cada una de estas elecciones ruralizadoras, por supuesto, es apenas un punto de viraje en un prolongado proceso gradual, en ocasiones tormentoso, de movilización y asimilación políticas. Por cierto que en algunos países el proceso puede ser tan gradual, que resulte imposible destacar una sola elección como anunciadora de un importante traslado del

poder, de la élite urbana a las masas rurales. En Filipinas, después de la independencia, por ejemplo, la movilización de los votantes rurales se prolongó en una serie de elecciones en las cuales el presidente titular era derrotado casi siempre en las urnas. En 1953 Magsaysay logró una abrumadora victoria sobre el presidente Quirino. El programa de aquél en la elección y sus actividades como presidente se orientaron hacia el votante rural. Además, aparte de su ley de reforma agraria y otras medidas destinadas a acentuar la productividad agrícola, se dedicó asimismo a "abrir canales para una comunicación política continua con las masas de filipinas rurales... Puso a grandes cantidades de personas en contacto con el gobierno y la presidencia, por primera vez, y estableció que el cambio político era posible dentro de la estructura legal del gobierno, y que la violencia no resultaba necesaria ni prudente. Después de Magsaysay, ningún político pudo hacer caso omiso de sus metas o su imagen".[75] Pero su sucesor, García, fue una figura mucho más conservadora y de clase alta.

En 1961 se produjo la segunda fase de la movilización de las masas rurales, cuando el candidato de oposición, Macapagal, logró una victoria sorprendente sobre García. Lo mismo que Magsaysay, Macapagal provenía de la clase baja y dirigió su programa ante todo hacia los votantes rurales. Durante los cuatro años de campaña visitó casi todos los 23.000 barrios filipinos. Por primera vez en la historia de las Filipinas, un candidato presidencial desafiaba con éxito el dominio que los terratenientes y el aparato partidario nacionalista habían ejercido sobre los votos campesinos.[76] En 1965, a su vez, Macapagal fue derrotado por Ferdinand Marcos, quien en apariencia también se había comprometido a llevar adelante el proceso de movilización rural y reforma agraria. Por lo tanto, en Filipinas, la falta de una organización partidaria eficiente y de asociaciones de alguna importancia entre partidos y fuerzas sociales tendió a producir una situación en la cual la rebelión rural se produjo poco a poco y con una diversidad de rótulos partidarios.

Los casos más evidentes de elecciones ruralizadoras tenían varias características en común.

1. Una élite modernizadora con base urbana, de clase media y alta, era expulsada del poder.
2. El resultado constituía una sorpresa para la mayoría de los observadores políticos.
3. El partido victorioso triunfaba ante todo porque movilizaba a nuevos votantes rurales para llevarlos a las urnas.
4. El dirigente del partido victorioso era por lo general un ex miembro de la élite urbana modernizadora que, en la práctica, se desprendía de ésta y abrazaba lemas más populares y tradicionales.
5. Además del principal dirigente del nuevo partido, sus otros líderes y representantes provenían por lo general de élites rurales, locales, no cosmopolitas.

6. El partido triunfante recurría a los votantes rurales por medio de una combinación de programas étnicos y religiosos, y de reivindicaciones materiales y concretas.
7. En muchos casos el partido triunfante recibía importantes beneficios gracias a la labor de sacerdotes, *pongys*, imanes u otras figuras religiosas de las zonas rurales.
8. La victoria del partido de oposición era considerada, por sus partidarios y rivales, como un punto de viraje en la evolución política del país.
9. Una vez en el cargo, la política del nuevo gobierno apuntaba por lo general a complacer y beneficiar a sus partidarios rurales.
10. La política del nuevo gobierno también conquistaba la enemistad de la antigua élite, a menudo de tal modo, que provocaba un golpe de Estado militar contra él, exitoso en Turquía y Birmania, fracasado en Ceilán.
11. En la mayoría de los casos, pero no en todos, el partido expulsado del poder se adaptaba a la modificación de la pauta de participación política, llevaba a cabo sus propios esfuerzos para conquistar un apoyo de masas y en algunos casos (Ceilán, Jamaica) volvía al poder por medio del voto popular.

Gracias a este proceso, los sistemas bipartidistas asimilan a las masas rurales al sistema político, y de esa manera producen el puente entre las zonas rural y urbana que constituye la clave para la estabilidad política en los países en modernización. La experiencia relativa de las sociedades en modernización, tanto de las contemporáneas como de las anteriores, sugiere que los sistemas de dos partidos tienen más éxito en lo que respecta a lograr esta asimilación, que muchos otros tipos de sistemas políticos.

El imperativo de la organización

La modernización social y económica quebranta antiguas pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. No crea por fuerza nuevas pautas de autoridad o nuevas instituciones políticas. Pero engendra la abrumadora necesidad de unas y otras, al ampliar la conciencia y la participación políticas. Lo quisiera o no, Estados Unidos ayudó a movilizar a las masas para la actividad política en Asia, África y América latina. En forma consciente y concienzuda, otros grupos hicieron mucho para organizar esa movilización. "El proletariado no tiene otra arma en la lucha por el poder, salvo la organización —dijo Lenin en 1905—; ...el proletariado puede llegar a ser una fuerza indominable y lo será, sólo como resultado de ello." "Las grandes masas chilenas carecen de organización —dijo Frei en 1966—, y sin organización no hay poder, y sin poder no hay representación en la vida del país."[77] La organización es el camino al poder político, pero es también la base de la

estabilidad política, y por consiguiente la condición previa de la libertad política. El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporariamente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero sólo la organización política puede llenarlo en forma permanente. O bien las élites establecidas compiten entre sí para organizar a las masas por medio del sistema político existente, o las élites disidentes las organizan para derribar ese sistema. En el mundo modernizador, el que organiza su política es el que controla el futuro.

Notas

PREFACIO A LA SEGUNDA EDICIÓN

[1]. Francis Fukuyama es titular de la cátedra Bernard L. Schwartz de Economía Política Internacional en la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University, así como director del Programa de Desarrollo Internacional de la misma universidad.

CAPÍTULO 1

[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.
[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.
[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.]
[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.
[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, pág. 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", ibíd., *24*, junio de 1964, págs. 375-386.
[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.
[10]. Véase el utilísimo análisis en el pequeño clásico de Philip Selznick: *Leadership in Administration.* Nueva York, Harper and Row, 1957, pág. 5 y sigs.
[11]. Cf. Starbuck, págs. 473-475, quien sugiere que las organizaciones más antiguas 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 Generatíons 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.
[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.
[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.
[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.
[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.

[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.*
[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.
[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.
[28]. *Politics*, pág. 267.
[29]. Véase Walter Lippmann: *The Public Philosophy.* Boston, Little Brown, 1955, en especial, pág. 42, para su definición del interés público como "lo que elegirían los hombres si viesen con claridad, pensaran en forma racional, actuaran con desinterés y benevolencia".
[30]. Véase Richard E. Neustadt: *Presidential Power.* Nueva York, John Wiley, 1960, *passim*, pero en especial págs. 33-37 y 150-151. [Hay versión castellana: *El poder presidencial.* México, Limusa, 1966.]
[31]. Bertrand de Jouvenel: *Sovereignty.* Chicago, University of Chicago Press, 1963, pág. 123.
[32]. Sania Hamady: *Temperament and Character of the Arabs.* Nueva York, Twayne, 1960, págs. 101, 126 y 230.
[33]. Simón Bolívar, citado en Kalman H. Silvert (comp.): *Expectant Peoples.* Nueva York, Random House, 1963, pág. 347; *El Día*. Quito, 27 de noviembre de 1943, citado en Bryce Wood: *The Making of the Good Neighbor Policy*. Nueva York, Columbia University Press, 1961, pág. 318.
[34]. Donald N. Levine: "Ethiopia: Identity, Authority, and Realism", en Lucian W. Pye y Sidney Verba (comps.): *Political Culture and Political Development.* Princeton, Princeton University Press, 1965, págs. 277-278; Andrew F. Westwood: "Politics of Distrust in Iran", *Annals*, *358*, marzo de 1965, págs. 123-136; Lucian W. Pye: *Politics, Personality*, *and Nation-Building.* New Haven, Yale University Press, 1962, págs. 205 y 292-293; Gabriel Almond y Sidney Verba: *The Civic Culture.* Boston, Little Brown, 1965, pág. 308.

[35]. Silvert, págs. 358-359.
[36]. P. J. Vatikiotis: *The Egyptian Army in Politics.* Bloomington, Indiana University Press, 1961, págs. 213-214; H. A. R. Gibb: "Social Reform: Factor X", en Walter Z. Laqueur (comp.): *The Middle East in Transition.* Nueva York, Praeger, 1958, pág. 8.
[37]. Luigi Barzini: *The Italians.* Nueva York, Atheneum, 1964, pág. 194. [Hay versión castellana: *Los italianos.* Buenos Aires, Americana, 1966.]
[38]. Alexis de Tocqueville, 2, pág. 118; Edward C. Banfield: *The Moral Basis of a Backward Society.* Glencoe, Ill., Free Press, 1958, pág. 15.
[39]. George C. Lodge: "Revolution in Latin America", *Foreign Affairs*, *44*, enero de 1966, 177; Pye, págs. 38 y 51.
[40]. Daniel Lerner: *The Passing of Traditional Society.* Glencoe, Ill., Free Press, 1958, pág. 438; en bastardilla en el original.
[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.
[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.
[44]. Véase Banfield, pág. 85 y sigs.
[45]. Thomas Hodgkin: "Letter to Dr. Biobaku", *Odü*, nº 4, 1957, pág. 42, citado en Immanuel Wallerstein, "Ethnicity and National Integration in West Africa", *Cahiers d'Études Africaines*, nº 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.
[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 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, septiembre 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.
[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 nº 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.
[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.
[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.]
[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.
[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 I.
[61]. Gregory Henderson: *Korea: The Politics of the Vortex.* Cambridge, Harvard University Press, de próxima publicación, 1968, pág. 170.
[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.
[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.
[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.

[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.
[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 Orientíng Concepts and a Case Study", *Centennial Review*, *6*, verano de 1962, pág. 394 y sigs. Véase también más adelante pág. 247 y sigs.
[71]. Éstos 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, pág. 296 y sigs.; y Tanter y Midlarsky, pág. 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.
[73]. Feierabend, pág. 259; Wolf, capítulo 9; Needler, capítulo 5.
[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*, septiembre de 1966, págs. 617-618.

[75]. Aristóteles: *Politics*, pág. 205.
[76]. Russett y col., pág. 272.
[77]. Bruce M. Russett: "Inequality and Instability: The Relatíon 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 Cultural 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.
[79]. Kuznets, págs. 46-58.
[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.
[81]. M. G. Smith: "Historical and Cultural Conditions of Political Corruption Among the Hausa", *Comparative Studies in Society and History*, *6*, enero de 1964, pág. 194.
[82]. M. McMullan: "A Theory of Corruption", *The Sociological Review*, *9*, julio de 1961, pág. 196.
[83]. Smith, pág. 194; McMullan, págs. 190-191.
[84]. Nathaniel Leff: "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, *8*, noviembre de 1964, pág. 132 (en bastardilla en el original).
[85]. Colin Leys: "What is the Problem About Corruption?", *Journal of Modern African Studies*, 3, 1965, pág. 230.
[86]. Leff, pág. 137.
[87]. Robert R. Alford: *Party and Society.* Chicago, Rand McNally, 1963, pág. 298.
[88]. Needler: *Political Development in Latin America*, cap. 6, págs. 15-16.
[89]. Peter C. Lloyd: "The Development of Political Parties in Western Nigeria", *American Political Science Review*, *49*, septiembre de 1955, pág. 695.
[90]. George E. Taylor: *The Philippines and the United States: Problems of Partnership.* Nueva York, Praeger, 1964, pág. 157.
* *Bakshish*: término angloindio = propina. [*T.*]
[91]. Myron Weiner: *The Politics of Scarcity.* Chicago, University of Chicago Press, 1962, pág. 253. Véase, en general, Joseph S. Nye: "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", *American Political Science Review*, *61*, junio de 1967, págs. 417-427.
[92]. James Harrington, citado en Sabine: *A History of Political Theory*, edición revisada. Nueva York, Henry Holt, 1950, pág. 501. [Hay versión castellana: *Historia de la teoría política.* México, F. C. E., 1968.]
[93]. Véase Leff, págs. 10-12.
[94]. Henry Jones Ford: *The Rise and Growth of American Politics.* Nueva York, Macmillan, 1858, págs. 322-323.
[95]. Véase el cap. 4 para un análisis más detallado de los golpes de irrupción y de la política del pretorianismo radical.

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

CAPÍTULO 2

[1]. Robert R. Palmer: *The Age of the Democratic Revolution*, 2 volúmenes. Princeton, Princeton University Press, 1959-64, I, pág. 213 y sigs.
[2]. Con fines de claridad, permítaseme definir el alcance geográfico que asigno a estos términos. Con las pertinentes excusas a los canadienses, las exigencias de la brevedad me obligan a usar el término "Norteamérica" para referirme a las trece colonias que después se convirtieron en los Estados Unidos de América. Cuando digo "Europa" me refiero a Gran Bretaña y el continente.
Por "el continente" me refiero a Francia, los Países Bajos, España, Portugal, Suecia y el Sacro Imperio Romano.
[3]. Sir George Clark: *The Seventeenth Century.* Nueva York, Oxford-Galaxy, 1961, pág. 91.
[4]. Carl J. Friedrich: *The Age of the Baroque: 1610-1660.* Nueva York, Harper, 1952, págs. 215-216.
[5]. A. L. Rowse: *The England of Elizabeth.* Nueva York, Macmillan, 1951, pág. 262.
[6]. S. B. Chrimes: *English Constitutional History.* Londres, Oxford University Press, 1953, 2ª ed., págs. 121-123. Véase también W. S. Holdsworth: *A History of English Law.* Londres, Methuen, 1945, 3ª ed., *4*, pág. 209 y sigs.
[7]. Wallace Notestein: *The English People on the Eve of Colonization*, *1603-1630.* Nueva York, Harper, 1954, pág. XIV. Véase también Edward S. Corwin: *The "Higher Law" Background of American Constitutional Law.* Ithaca, Cornell University Press, 1955, pág. 74.
[8]. Charles Howard McIlwain: *The High Court of Parliament and its Supremacy.* New Haven, Yale University Press, 1910, pág. 386.
[9]. A. F. Pollard: *Factors in American History.* Nueva York, Macmillan, 1925, pág. 39. Véase también Charles Howard McIlwain: *The American Revolution: A Constitutional Interpretation.* Ithaca, Cornell University Press, 1958, y Randolph G. Adams: *Political Ideas of the American Revolution.* Nueva York, Barnes and Noble, 1958, 3ª edición.
[10]. McIlwain, High Court, pág. 388.
[11]. Henry Jones Ford: *The Rise and Growth of American Politics.* Nueva York, Macmillan, 1900, pág. 5. Véase también James Bryce: *The American Commonwealth.* Londres, Macmillan, 1891, *2*, pág. 658.
[12]. Corwin, pág. 27.
[13]. McIlwain: *High Court*, pág. 51 y sigs., 65.
[14]. John Neville Figgis: *The Divine Right of Kings.* Cambridge, Inglaterra, Cambridge University Press, 1922. Véase también Christopher Morris: *Political Thought in England: Tyndale to Hooker.* Londres, Oxford University Press, 1953, pág. 1.
[15]. Holdsworth, *4*, pág. 208.
[16]. Chrimes, págs. 122-123. Véase también J. B. Black: *The Reign of Elizabeth*, *1558-1603*. Oxford, Clarendon Press, 1959, 2ª ed., pág. 206.
[17]. John Neville Figgis: "Political Thought in the Sixteenth Century", *The Cambridge Modern History.* Cambridge, 1904, 3, pág. 748; J. W. Allen: *A History of Political Thought in the Sixteenth Century.* Nueva York, Barnes and Noble, 1960, pág. 262.
[18]. Figgis: *Divine Right*, pág. 237.
[19]. Ibíd., pág. 258. Véase Allen, pág. 386; Charles Howard McIlwain (comp.): *The Political Works of James I*. Cambridge, Harvard University Press, 1918.
[20]. Citado en Friedrich, págs. 15-16.
[21]. Clark, pág. 83.
[22]. Palmer, I, 461: "En 1787 se escucharon en varias partes del país exigencias de restablecimiento de los Estados Provinciales. Se trataba de una reacción mucho tiempo demorada contra Richelieu y Luis XIV, un pedido de hacer de Francia una monarquía constitucional, no según el modelo inglés, sino de acuerdo con el de una Francia que había muerto hacía tiempo".
[23]. Véase el resumen de Clark sobre las tendencias constitucionales, págs. 86-87, y también F. L. Carsten: *Princes and Parliament in Germany.* Oxford, Clarendon Press, 1959, págs. 436-437, y Holdsworth, *4*, págs. 168-172.
[24]. Jaime I: "The Trew Law of Free Monarchies", en McIlwain (comp.): *Political Works*, pág. 62.
[25]. Figgis: *Divine Right*, pág. 232.
[26]. McIlwain: *High Court*, págs. 93-96; en bastardilla en el original.
[27]. Corwin, pág. 89.
[28]. George H. Sabine: *A History of Political Theory*, edición revisada. Nueva York, Holt, 1950, pág. 455.

[29]. Pollard, págs. 31-33. Para un análisis penetrante de las consecuencias de ese rechazo de la soberanía sobre la forma en que el sistema político se adaptó al más moderno de los problemas, véase Don K. Price: *The Scientific State.* Cambridge, Harvard University Press, 1965, *passim*, pero especialmente pág. 45 y sigs., 58, 75-78, 165-167.
[30]. Samuel H. Beer: "The Representation of Interests in British Government: Historical Background", *American Political Science Review*, *51*, septiembre de 1957, pág. 614.
[31]. Faith Thompson: *A Short History of Parliament: 1295-1642.* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1953, pág. 59.
[32]. Rowse: *England of Elizabeth*, pág. 306. Cf. A. F. Pollard, *The Evolution of Parliament.* Londres, Longmans, Green, 1926, 2ª ed. revisada, pág. 159, quien afirma que los cambios nacionalizadores empezaron en los últimos años de los Tudor.
[33]. Beer, págs. 614-615.
[34]. Herbert W. Horwill: *The Usages of the American Constitution.* Londres, Oxford University Press, 1925, pág. 169.
[35]. Maurice Klain: "A New Look at the Constituencies: The Need for a Recount and a Reappraisal", *American Political Science Review*, *49*, diciembre de 1955, *passim*, pero en especial 1111-1113. En 1619 la Compañía de Londres imitó la práctica inglesa cuando convocó a la primera Cámara de Burgueses de Virginia, "a dos Burgueses de cada Plantación libremente... elegidos por los habitantes de ellas".
[36]. Horwill, págs 169-170, y véase, *contra*, los comentarios de un periodista americano que informaba sobre la elección general de 1964: "Los miembros del Parlamento británico no se orientan hacia sus electorados. Ni siquiera tienen que vivir en ellos… Los electorados tienden a ser vistos como fábricas políticas que proporcionan pasto para el consenso nacional concentrado en Londres. Un miembro del Congreso norteamericano recibe de 1.500 a 2.000 cartas semanales de personas que lo eligen. Un parlamentario británico no recibe por lo común más de 10". Roderick MacLeish: *New York Herald Tribune*, 11 de octubre de 1964.
[37]. McIlwain: *High Court*, pág. XI; en bastardilla en el original.
[38]. Pollard: *Parliament*, pág. 257.
[39]. Richard E. Neustadt: *Presidential Power: The Politics of Leadership*, Nueva York, John Wiley, 1960, pág. 33; en bastardilla en el original.
[40]. Walter Bagehot: *The English Constitution.* Londres, Oxford-World's Classics, 1949, pág. 202.
[41]. Pollard: *Parliament*, págs. 255-257.
[42]. Holdsworth, *4*, pág. 169.
[43]. Sir William Blackstone: *Commentaries on the Laws of England*, comp. por Thomas M. Cooley. Chicago, Callaghan, 1876, *I*, pág. 90.
* En el original, *controul*, en inglés antiguo. [*T.*]
[44]. Véase J. W. Gough: *Fundamental Law in English Constitutional History.* Oxford, Clarendon Press, 1955, pág. 27.
[45]. McIlwain: *High Court*, págs. IX y 385-386.
[46]. Holdsworth, *4*, págs. 174, 184-185 y 188-189.
[47]. Véase J. E. Neale: *The Elizabethan House of Commons.* Londres, Penguin, 1949, págs. 290-295; Rose, pág. 307; Thompson, págs. 169-173; Donald R. Matthews: *The Social Background of Political Decision-Makers.* Nueva York, Random House, 1954, págs. 28-31; J. F. S. Ross: *Elections and Electors.* Londres, Eyre and Spottiswoode, 1955, pág. 444; W. L. Guttsman: *The British Political Elite.* Nueva York, Basic Books, 1963, págs. 82, 90 y 105; D. E. Butler y Richard Rose: *The British General Election of 1959.* Londres, Macmillan, 1960, pág. 127.
[48]. Bagehot, pág. 304. Véase también Francis X. Sutton: "Representation and the Nature of Political Systems", *Comparative Studies in Society and History*, *2*, octubre de 1959, pág. 7: "el tipo de diferenciación que estableció Bagehot cuando hablaba de partes 'dignas' y 'eficientes' de la Constitución inglesa se observa con claridad en muchos Estados... Es claro que la discriminación de las funciones se basa aquí en una distinción analítica pertinente para cualquier sistema político. Es la que existe entre la representación simbólica y el control ejecutivo".
[49] Thomas Jefferson: *Writings.* Carta a James Madison, 20 de diciembre de 1787. Washington, D.C., Thomas Jefferson Memorial Association, 1903-1905, *6*, págs. 389-390; Ford, pág. 293. Para un elegante y elocuente ensayo sobre el presidente como rey, véase D. W. Brogan: "The Presidency", *Encounter*, *25*, enero de 1964, págs. 3-7. Estoy en deuda con Richard E. Neustadt por sus agudos conceptos sobre la naturaleza de la monarquía americana y sobre las semejanzas entre la política de la Casa Blanca y las de palacio. Véase también Pollard: *Factors in American History*, págs. 72-73: "hasta hoy, el Ejecutivo en Estados Unidos es más monárquico y la monarquía mucho más personal que en el Reino Unido. Aquí 'Él' se refiere a una sola persona, pero en Gran Bretaña 'Ello' *[It]* a una entidad compuesta".

[50]. Benjamin F. Wright: "The Origins of the Separation of Powers in America", *Economics*, *13*, mayo de 1933, pág. 169 y sigs.
[51]. J. E. Neale: *Elizabeth I and Her Parliaments*. Nueva York, St. Martin's, 1958, I, págs. 16-17.
[52]. Ibíd., págs. 235, 287, 387-388 y 412-413; G. F. M. Campion: *An Introduction to the Procedure of the House of Commons.* Londres, Philip Allan, 1929, pág. 199; Ada C. McCown: *The Congressional Conference Committee.* Nueva York, Columbia University Press, 1927, págs. 23-37.
[53]. Rowse, pág. 307.
[54]. Neale: *House of Commons*, pág. 381 y *passim*; Holdsworth, *4*, pág. 177; Campion, *2*, págs. 52-54.
[55]. Rowse, pág. 294.
[56]. Neale: *House of Commons*, pág. 411.
[57]. Rowse, págs. 294-295.
[58]. Neale: *House of Commons*, págs. 410-412; y Neale: *Elizabeth I and Her Parliaments*, *passim.*
[59]. Véase Campion, págs. 37-38; Pollard: *Parliament*, págs. 237-238; Richard F. Fenno: *The President's Cabinet.* Cambridge, Harvard University Press, 1959, págs. 10-13.
[60]. Véase Huntington: *The Soldier and the State.* Cambridge, Harvard-Belknap, 1957, *passim.*
[61]. J. H. Hexter: *Reappraisals in History.* Evanston, Ill., Northwestern University Press, 1962, pág. 147, y Clark, pág. 84. Sobre los cambios fundamentales producidos en la práctica militar europea, véase Michael Roberts: *The Military Revolution: 1560-1660.* Belfast, Queen's University, s/f.
[62]. Alfred Vagts: *A History of Militarism*, edición revisada. Nueva York, Meridian Books, 1959, pág. 92. Véase, en general: Louis Morton, "The Origins of American Military Policy", *Military Affairs*, *22*, verano de 1958, págs. 75-82.
[63]. Clark, pág. 98; Quincy Wright: *A Study of War.* Chicago, University of Chicago Press, 1942, *I*, págs. 235-240. Véase también sir George Clark: *War and Society in the Seventeenth Century.* Cambridge, Cambridge University Press, 1958, *passim.*
[64]. Clark: *Seventeenth Century*, págs. 98 y 101-102. Véase también Wright, *Study of War*, *I*, pág. 256: "parecería que el orden político de Europa cambió en forma más radical y con mayor rapidez en los siglos XVII y XX, en que la guerra alcanzó su máxima intensidad. El siglo XVII presenció la sustitución del feudalismo y el Sacro Imperio Romano por los Estados seculares y soberanos de Europa. El XX parece ser testigo del reemplazo de los Estados seculares y soberanos por otra cosa. Todavía no se puede decir con exactitud por qué otra cosa".
[65]. McIlwain: *High Court*, pág. 336; Rowse, pág. 223 y sigs.
[66]. Friedrich, págs. 20-21; Sabine, págs. 372-373.
[67]. Chrimes, pág. 138.
[68]. Louis Hartz: *The Founding of New Societies.* Nueva Yorlt, Harcourt, Brace and World, 1964, págs. 3, 4, 6 y 23. La teoría de Hartz sobre la fragmentación proporciona un excelente marco general para el análisis de la atrofia de las colonias, en tanto que su concepto del consenso liberal americano explica en gran medida el mantenimiento de las instituciones políticas de los Tudor.
[69]. Louis Hartz: *The Liberal Tradition in America.* Nueva York, Harcourt, Brace, 1955, págs. 9-10, 45-46, 85-86, 133-134 y 281-282.
[70]. Ibíd., pág. 43.
[71]. Carsten, pág. 434; Friedrich, págs. 20-25.
[72]. Palmer, *1*, *passim*, pero en especial págs. 323-407.
[73]. Ibíd., *2*, págs. 350-351.
[74]. Robin Williams: *American Society.* Nueva York, Knopf, 1961, 2ª ed. revisada, pág. 571; Eli Ginzberg y Ewing W. Reilley: *Effecting Change in Large Organizations.* Nueva York, Columbia University Press, 1957, págs. 18-19.
[75]. También existen las evidentes contribuciones americanas al lenguaje de la política. Como ya hemos señalado muchos de los términos norteamericanos usados para describir sus instituciones gubernamentales se emplearon otrora en Inglaterra, pero durante la modernización política dejaron de usarse allí. Lo contrario es igualmente cierto en lo que respecta al lenguaje de la participación política y de las instituciones utilizadas para organizarla. En ese caso muchos de los términos (lo mismo que las instituciones) fueron inventados en Estados Unidos (*caucus*, división arbitraria de distritos electorales) o recibieron un significado político nuevo y específico (ciudadano, primaria, aparato, caudillo, "acomodo" en puestos públicos, fórmula, grupo de presión).
[76]. James MacGregor Burns: *The Deadlock of Democracy.* Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1963, pág. 34.
[77]. Maurice Duverger: *Political Parties*. Nueva York, John Wiley, 1954, pág. 22.

[78]. Merle Kling: "Toward a Theory of Power and Political Instability in Latin America", *Western Political Quarterly*, *9*, marzo de 1956, págs. 21-35.
[79]. Arnold J. Toynbee: "If We Are to Be a Wave of the Future", *New York Times Magazine*, 13 de noviembre de 1960, pág. 123.
[80]. Véase Seymour Martin Lipset: *The First New Nation.* Nueva York, Basic Books, 1963, Parte I: J. Leiper Freeman, "The Colonial Stage of Development: The American Case", trabajo inédito, Comparative Administration Group, 1963, pág. 4.
[81]. Véase Clifford Geertz (comp.): *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa.* Nueva York, Free Press, 1963.
[82]. Véase Immanuel Wallerstein: *Africa: The Politics of Independence.* Nueva York, Vintage, 1961, págs. 159-163, y Ruth Schachter (Morgenthau): "Single-Party Systems in West Africa", *American Political Science Review*, *55*, junio de 1961, págs. 294-307, para la defensa del potencial liberal y democrático de los Estados de un solo partido. Para evaluaciones más realistas, véase Martin Kilson: "Authoritarian and Single-Party Tendencies in African Politics", *World Politics*, *15*, enero de 1963, págs. 262-294, y Aristide Zolberg, "The African Mass-Party State in Perspective", trabajo preparado para la Reunión Anual de APSA, septiembre de 1964.
[83]. Véase Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolph: "The Political Role of India's Caste Associations", *Pacific Affairs*, *33*, marzo de 1960, págs. 5-22; Lloyd I. Rudolph: "The Modernity of Tradition: The Democratic Incarnation of Caste in India", *American Political Science Review*, *59*, diciembre de 1965, págs. 975-989; y Michael C. Hudson: "Pluralism, Power, and Democracy in Lebanon", trabajo preparado para la Reunión Anual de APSA, septiembre de 1964.
[84]. Clark: *Seventeenth Century*, págs. 83 y 90-91.
[85]. Max Beloff: *The Age of Absolutism: 1660-1815.* Londres, Hutchinson, 1954, págs. 168-169.

[86]. Véase, por ejemplo, Stephen Graubard (comp.): *A New Europe?* Boston, Houghton Mifflin, 1964; Stanley Hoffmann: "Europe's Identity Crisis: Between the Past and America", *Daedalus*, *93*, otoño de 1964, págs. 1249 y 1252-1253. Sobre el papel de los tribunales, véase Taylor Cole, "Three Constitutional Courts: A Comparison", *American Political Science Review*, *53*, diciembre de 1959, págs. 963-984, y Gottfried Dietze: "America and Europe — Decline and Emergence of Judicial Review", *Virginia Law Review*, *44*, diciembre de 1958, págs. 1233-1272.

CAPÍTULO 3

[1]. James Q. Wilson: "Innovation in Organization: Notes Toward a Theory", en James D. Thompson (comp.): *Approaches to Organizational Design.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1966, págs. 193-218.
[2]. Zbigniew Brzezinski y Samuel P. Huntington: *Political Power*: USA/URSS. Nueva York, Viking, 1964, cap. 4. Véase también Mayer N. Zald y Patricia Denten: "From Evangelism to General Service: The Transformation of the YMCA", *Administrative Science Quarterly*, 8, septiembre de 1963, págs. 214-234.
[3]. Véase, por ejemplo, Norman E. Whitten (h.): "Power Structure and Socio-cultural Change in Latin American Communities", *Social Forces*, *43*, marzo de 1965, págs. 320-329, y también David E. Apter: *The Politics of Modernization.* Chicago, University of Chicago Press, 1965, cap. 3. [Hay versión castellana: *La política de la modernización.* Buenos Aires, Paidós, 1970.] Ethel M. Albert: "Socio-political Organization and Receptivity to Change: Some Differences Between Ruanda and Urundi", *Southwestern Journal of Anthropology*, *16*, primavera de 1960, págs. 46-74.
[4]. Véase, por ejemplo, Kenneth Clark: "Desegregatíon: An Appraisal of the Evidence", *Journal of Social Issues*, *9*, 1953, págs. 54-58 y 72-76. El manuscrito de próxima aparición de H. Douglas Price demuestra que la concentración del poder en una ciudad se vincula con el rápido crecimiento económico y de población, y su dispersión con la declinación de ese crecimiento.
[5]. Talcott Parsons: "The Distribution of Power in American Society", *World Politics*, *10*, 1957, pág. 140; en bastardilla en el original.
[6]. Véase Frederick W. Frey: *The Turkish Political Elite.* Cambridge, Mass., MIT Press, 1965, cap. 13 y en especial págs. 406-419, y "Political Development, Power and Communications in Turkey", en Lucian W. Pye (comp.): *Communications and Political Development.* Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1963, págs. 298-305. En nota de la pág. 309 Frey sugiere que el desarrollo político implica la concentración y expansión del poder. Véase también su "Democracy and Reform in Developing Societies", trabajo inédito presentado en el Seminario sobre Desarrollo Político, Universidad de Minas Gerais, Brasil, 1966.
[7]. Véase más adelante, cap. 7, pág. 349 y sigs.
[8]. Niccolò Machiavelli: *The Prince and the Discourses.* Nueva York, The Modern Library, 1940, pág. 15. [Hay versión castellana: *El príncipe.* Madrid, Aguilar, 1961.] Gaetano Mosca: *The Ruling Class.* Nueva York, McGraw-Hill, 1939, pág. 80 y sigs.; David E. Apter: *The Politics of Modernization.* Chicago, University of Chicago Press, 1965, pág. 81 y sigs. Véase también S. N. Eisenstadt: "Political Struggle in Bureaucratic Societies", *World Politics*, *9*, octubre de 1956, págs. 18-19, y *The Political Systems of Empires.* Nueva York, Free Press, 1963, págs. 22-24.
[9]. Mosca, pág. 83.
[10]. Las cifras son de Russett y colaboradores: *World Handbook of Political and Social Indicators.*
[11]. Rushton Coulborn: "The End of Feudalism", en Coulborn (comp.): *Feudalism in History.* Hamden, Conn., Anchor Books, 1965, pág. 303.
[12]. Frey: "Political Development, Power and Communications", págs. 310-311.
[13]. Apter: *Modernization*, pág. 104.
[14]. Bernard Lewis: *The Emergence of Modern Turkey.* Londres, Oxford University Press, 1961, pág. 88; Donald N. Levine: "Ethiopia: Identity, Authority, and Realism", en Pye y Verba (comps.): *Political Culture and Political Development*, pág. 272; Levine: *Wax and Gold.* Chicago, University of Chicago Press, 1965, págs. 212-213; Margery Perham: *The Government of Ethiopia.* Londres, Faber y Faber, 1947, pág. 76. Véase en general Eisenstadt: "Political Struggle", págs. 15-33.
[15]. Véase el análisis de R. R. Palmer: *The Age of the Democratic Revolution*, I, págs. 373-384.
[16]. Ibíd., I, pág. 347; en bastardilla en el original.
[17]. W. E. Mosse: *Alexander II and the Modernization of Russia.* Londres, English Universities Press, 1958, págs. 69-70 y 131-132.
[18]. C. C. Wrigley: "The Christian Revolution in Buganda", *Comparative Studies in Society and History*, *2*, octubre de 1959, pág. 48, citando a J. G. Frazer: *Lectures on the Early History of the Kingship.* Londres, Macmillan, 1905, pág. 86.
[19]. Véase Lewis: *Emergence of Modern Turkey*, págs. 137-156.
[20]. Palmer: *Democratic Revolution*, I, pág. 381.
[21]. Lloyd Fallers: "Despotism, Status Culture and Social Mobility in an African Community", *Comparative Studies in Society and History*, *2*, 1959, pág. 30.

[22]. Mosca, pág. 81.
[23]. Véase anteriormente, cap. 2.

[24]. Edwin O. Reischauer: *The United States and Japan*, edición revisada. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1957, pág. 157.
[25]. William W. Lockwood: "Japan's Response to the West: The Contrast with China", *World Politics*, 9, 1956, págs. 38-41.
[26]. Edwin O. Reischauer y John K. Fairbank: *East Asia: The Great Tradition.* Boston, Houghton Mifflin, 1960, págs. 672-673. Para un análisis que sigue lineamientos parecidos, y que trata de explicar por qué Inglaterra y Japón tuvieron un desarrollo económico más rápido que Francia y China, véase Robert T. Holt y John E. Turner: *The Political Basis of Economic Development.* Princeton, Nueva Jersey, Van Nostrand, 1966, *passim*, pero en especial págs. 233-291.
[27]. Albert, págs. 54-60. Véase también René Lemarchand: "Political Instability in Africa: The Case of Rwanda and Burundi", trabajo inédito, pág. 34. Sobre el sistema tradicional de Ruanda en general, véase Jacques Maquet: *The Premise of Inequality in Ruanda.* Londres, Oxford University Press, 1961.
[28]. Albert, págs. 66-67 y 71-73.
[29]. *New York Times*, 22 de enero de 1964, pág. 2; 9 de febrero de 1964, pág. 1; *Newsweek*, *63*, 24 de febrero de 1964, pág. 51.
[30]. Lemarchand: "Political Instability", pág. 18.
[31]. René Lemarchand: "Social Change and Political Modernization in Burundi", trabajo preparado para la reunión anual de la Asociación de Estudios Africanos, 24-26 de octubre de 1966, págs. 43-44.
[32]. En este caso resultan de interés las predicciones de Ted Gurr, de violencia civil en 1961-1963, para 119 sistemas políticos, por medio de un análisis de regresión, con empleo de 29 variables que miden principalmente la integración nacional, la movilización social, el desarrollo económico, la penetración gubernamental de la economía y las fuerzas de seguridad militares internas. En lo que respecta a 99 sistemas, sus predicciones fueron razonablemente buenas, pero no en lo referente a dos Estados centroafricanos. De los 119 sistemas, Ruanda fue aquél en el cual la violencia superó con mucho la predicción; en Burundi, en cambio, la violencia fue menor que la predicha para todos los Estados, menos uno. Es de suponer que estas desviaciones pueden explicarse por el contraste existente en las estructuras de autoridad sociopolítica de las dos sociedades. Véase Ted Gurr y Charles Ruttenberg: *The Conditions of Civil Violence: First Tests of a Causal Model.* Princeton, Princeton University Press, Center of International Studies, Research Monograph nº 28, 1967, págs. 100-106.
[33]. Fred G. Burke: *Local Government and Politics in Uganda.* Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1964, pág. 124.
[34]. Apter: *Modernization*, pág. 114, nota.
[35]. David E. Apter: "The Role of Traditionalism in the Political Modernization of Ghana and Uganda", *World Politics*, *13*, 1960, pág. 48.
[36]. Apter: *Modernization*, pág. 99.
[37]. Aristóteles: *Politics*, págs. 243-244; Douglas H. Mendel (h.): "Japan as a Model for Developing Nations", trabajo preparado para la reunión anual de la American Political Science Association, 8 de septiembre de 1965, págs. 8-9.
[38]. Citado por Claire Sterling: "Can Dr. Amini Save Irán?", *The Reporter*, *30*, 17 de agosto de 1961, pág. 36.
[39]. Citado en Donald N. Wilber: *Contemporary Iran.* Nueva York, Praeger, 1963, pág. 126.
[40]. Abderrahim Bouabid, citado en I. William Zartman: *Destiny of a Dinasty: The Search for Institutions in Morocco's Developing Society.* Columbia, S.C., University of South Carolina Press, 1964, pág. 17.
[41]. Zartman, págs. 60-61.
[42]. *New York Times*, 8 de junio de 1965; Ronald Steel: "Morocco's Reluctant Autocrat", *The New Leader*, 30 de agosto de 1965.
[43]. Citado por Jay Walz: *New York Times*, 25 de septiembre de 1963. Véase también Andrew F. Westwood: "Elections and Politics in Iran", *Middle East Journal*, *15*, 1961, pág. 153 y sigs.
[44]. Eugene B. Mihaly: *Foreign Aid and Politics in Nepal.* Londres, Oxford University Press, 1965, pág. 108; Anirudha Gupta: *Politics in Nepal.* Bombay, Allied Publishers, 1964, págs. 157-160; Bhuwan Lal Joshi y Leo E. Rose: *Democratic Innovations in Nepal.* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1966, págs. 384-388.
[45]. Mosse, págs. 176-177.
[46]. Levine: *Wax and Gold*, págs. 185-193.
[47]. Ibíd., pág. 215.

[48]. *New York Times*, 8 de marzo de 1966, pág. 10.
[49]. Levine: *Wax and Gold*, pág. 187 y sigs., Leonard Binder: *Iran*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1962, págs. 94-95; David S. French: "Bureaucracy and Political Development in African States", trabajo inédito. Harvard University, 1966.
[50]. Mosse, caps. 3 y 6.
[51]. Frey: "Political Development, Power and Communications", págs. 311-313.
[52]. Véase, por ejemplo: *New York Times*, 21 de noviembre de 1966.

CAPÍTULO 4

[1]. Sobre América Latina véase Charles Wolf (h.): *United States Policy and the Third World: Problems and Analysis.* Boston, Little Brown and Co., 1967, cap. 5; John Duncan Powell: "Military Assistance and Militarism in Latin America", *Western Political Quarterly*, *18*, junio de 1965, págs. 382-392; Robert D. Putnam: "Toward Explaining Military Intervention in Latin American Politics", *World Politics*, *20*, octubre de 1967, págs. 101-102 y 106.
[2]. Morris Janowitz: *The Military in the Political Development of New Nations.* Chicago, University of Chicago Press, 1964, págs. 1 y 27-29.
[3]. Véase David Rapoport: "A Comparative Theory of Military and Political Types", en Huntington (comp.): *Changing Patterns of Military Politics*, págs. 71-100, y Rapoport: "Praetorianism: Government Without Consensus", *passim.* Véase también el análisis independiente de Amos Perlmutter sobre la intervención militar, que en parte se asemeja al de este capítulo: "The Praetorian State and the Praetorian Army: Towards a Theory of Civil-Military Relations in Developing Politics", trabajo inédito. Institute of International Studies, University of California, Berkeley.
[4]. Véase Bruce H. Millen: *The Political Role of Labor in Developing Countries.* Washington, D.C., The Brookings Institution, 1963; Sidney C. Sufrin: *Unions in Emerging Societies: Frustration and Politics.* Syracuse, Syracuse University Press, 1964; Edward Shils: "The Intellectuals in the Political Development of New States", *World Politics*, *12*, abril de 1960, págs. 329-368; Seymour Martin Lipset (comp.): "Student Politics", número especial de *Comparative Education Review*, *10*, junio de 1966; Donald Eugene Smith: *Religion and Politics in Burma.* Princeton, Princeton University Press, 1965; Frederick B. Pike: *The Conflict between Church and State in Latin America.* Nueva York, Alfred A. Knopf, 1964; Robert Bellah (comp.): *Religion and Progress in Modern Asia.* Nueva York, Free Press, 1965; Ivan Vallier: "Religious Elites in Latin America: Catholicism, Leadership and Social Change", *America Latina*, *8*, 1965, págs. 93-114.
[5] Citado por Dankwart A. Rustow: *A World*, *of Nations.* Washington, D.C., Brookings Institution, 1967, pág. 170.
[6]. Richard M. Morse: "The Heritage of Latin America", en Louis Hartz (comp.): *The Founding of New Societies.* Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1964, pág. 161.
[7]. Véase Huntington: *Changing Patterns*, pág. 32 y sigs.
[8]. Véase Caractacus: *Revolution in Iraq.* Londres, Victor Gollancz, 1959; Patrick Seale: *The Struggle for Syria: A Study of Post-War Arab Politics.* Londres, Oxford University Press, 1965.
[9]. Johnson: *The Military and Society in Latin America*, págs. 77-79 y 113-115; L. N. McAlister: "The Military", en Johnson (comp.): *Continuity and Change in Latin America.* Stanford, Stanford University Press, 1964, págs. 140-141.
[10]. Véase Amos Perlmutter: "Ambition and Attrition: A Study of Ideology, Politics and Personality in Nasser's Egypt", manuscrito inédito, págs. 11-16; Keith Wheelock: *Nasser's New Egypt*, The Foreign Policy Research Institute Series, 8. Nueva York, Frederick Praeger, 1960, págs. 12-36.
[11]. Para este punto y otros de las páginas siguientes me basé en mi trabajo "Patterns of Violence in World Politics", en Huntington (comp.): *Changing Patterns*, págs. 32-40.
[12]. John Coast: *Some Aspects of Siamese Politics.* Nueva York, Secretariado Internacional, Institute of Pacific Relations, 1953, pág. 5.
[13]. Alford Carleton: "The Syrian Coups d'Etat", *Middle East Journal*, *4*, enero de 1950, págs. 10-11.
[14]. Robert J. Alexander: *The Bolivian National Revolution.* New Brunswick, Rutgers University Press, 1958, págs. 25-26.
[15]. George Blanksten: "Revolutions", en Harold E. Davis (comp.): *Government and Politics in Latin America.* Nueva York, Ronald Press, 1958, págs. 138-139.
[16]. Edwin Lieuwens: *Arms and Politics in Latin America.* Nueva York, Frederick Praeger, 1960, págs. 91-92.
[17]. Charles W. Anderson: "El Salvador: The Army as Reformer", en Martin C. Needler (comp.): *Political Systems of Latin America.* Princeton, D. Van Nostrand, 1964, págs. 58-59 y 61.
[18] Liisa North: *Civil-Military Relations in Argentina*, *Chile and Peru*, Politics of Modernization Series, 2, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1966, págs. 26-27.
[19]. Federico G. Gil: "Chile: Society in Transition", en Needler, pág. 361.
[20]. North, págs. 34-35 y 74-77.
[21]. Véase James Harrington: *Oceana*, comp. por S. B. Liljegren. Heidelberg, 1924, pág. 10.

[22]. Seymour Martin Lipset: "University Students and Politics in Underdeveloped Countries", *Minerva*, 3, otoño de 1964, pág. 20. Véase también págs. 43-44 para pruebas sobre la falta de autonomía funcional de las universidades en los países en vías de modernización.
[23]. *New York Times*, 4 de diciembre de 1961, pág. 10.
[24]. James L. Payne: *Labor and Politics in Peru.* New Haven, Yale University Press, 1965, págs. 271-272. Véase también el análisis de Martin C. Needler sobre la "violencia de representación", *Political Development in Latin America: Instability*, *Violence*, *and Evolutionary Change*, cap. 3.
[25]. Edwin Lieuwen: *Generals vs. Presidents.* Nueva York, Praeger, 1964, pág. 48. En *Labor and Politics in Peru* Payne desarrolla el concepto de "democracia por la violencia".
[26]. El círculo vicioso de la acción directa en una sociedad pretoriana tiene una gráfica demostración en la descripción de Abraham F. Lowenthal sobre la política dominicana: "Hay un último aspecto de la inestabilidad política de la República Dominicana que me agradaría enfocar: el enfrentamiento directo, virtualmente desnudo, de las fuerzas sociales. La táctica que desde 1961 emplea cada uno de los grupos ha tenido exhibiciones de poder cada vez menos sutiles y encubiertas, dirigidas casi siempre a derribar al gobierno y no a obligarlo a adoptar medidas específicas, y el empleo de esas tácticas directas llevó a una acentuación ascendente del conflicto. Los estudiantes y los políticos universitarios emitieron manifiestos, hicieron circular hojas volantes, fomentaron repetidas huelgas, organizaron marchas y manifestaciones, se amotinaron, ocuparon físicamente los claustros y las oficinas universitarios para expulsar a todo un cuerpo de funcionarios universitarios por razones políticas, proporcionaron reclutas para un breve levantamiento guerrillero y lucharon en los comandos del movimiento "constitucionalista". Los sindicatos obreros han utilizado llamamientos públicos, mítines y huelgas, organizando turbas para eliminar físicamente a funcionarios y empleadores a quienes querían reemplazar por motivos políticos; inclusive organizaron en 1966 una huelga general nacional de efectividad total, y también formaron comandos para la lucha de 1965. Los hombres de negocios empezaron muy temprano, con una impresionante demostración de su poder, en una huelga de 1961 contra los resabios del régimen de Trujillo; un grupo menor de intereses comerciales empleó tácticas semejantes para derribar a Bosch en 1963, lo mismo que un grupo que organizó un movimiento contra la huelga general de 1966. Podría agregar que también se cree que organismos empresarios y comerciales organizaron y apoyaron a grupos terroristas que quizá superaron a los de extrema izquierda en materia de actos de violencia desde 1965. Aun la Iglesia, aunque con suma conciencia de su posición, como uno de los pocos elementos integrantes de la continuidad en la vida dominicana, ejerció en ocasiones su poder en llamamientos directos. Varias cartas pastorales y otros llamamientos públicos, e inclusive la participación activa en las negociaciones para establecer un gobierno provisional en 1965, señalaron francas acciones de la Iglesia, que también ejerció una evidente influencia por medio de la campaña de cursillos de la cristiandad —breves cursos religiosos con matices políticos— y de su apoyo a las reuniones de masas de 1963, de Reafirmación Cristiana, en contra de Bosch. Varias otras fuerzas emplearon no sólo discursos, propaganda, mítines, organización de partidarios, etcétera, sino —lo que es más importante— la subversión y la conspiración, y agruparon a distintas facciones militares para lanzar golpes y contragolpes. Y los militares, a su vez, actuaron para derribar gobiernos, para impedirles aplicar determinadas medidas, así como para reprimir a la oposición. Como cada grupo en conflicto ejercía su poder en forma directa, los militares pudieron predominar hasta la crisis de 1965. La acentuación de la violencia en ese año, incluida la distribución de armas a fuerzas irregulares, produjo la decisión de la Fuerza Aérea y del Centro de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, poseedores de las fuerzas en definitiva más poderosas, de ametrallar a sus oponentes del ejército y de la población civil. Los efectos de esta decisión, paso final en la política de caos, exacerbaron la crisis de 1965 y prepararon el escenario para la intervención de E.U.A." "Political Instability in the Dominican Republic", manuscrito inédito. Universidad de Harvard, mayo de 1967.
[27]. Henderson: *Korea: The Politics of the Vortex*, págs. 175-176.
[28]. Frank N. Trager: "The Failure of U Nu and the Return of the Armed Forces in Burma", *Review of Politics*, *25*, julio de 1963, págs. 320-321.
[29]. Manfred Halpern: *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1963, págs. 75, 253. Para el argumento modernizador acerca de los militares en el sureste de Asia, véase Lucian Pye: "Armies in the Process of Modernization", en John J. Johnson (comp.): *The Role of the Military in Underdeveloped Countries.* Princeton, Princeton University Press, 1962, págs. 69-90. Sobre América Latina, la interpretación conservadora es presentada por Lieuwen en *Generals vs. Presidents*, y por Martin C. Needler: "Politocal Development and Military Intervention in Latin America", *American Political Science Review*, *60*, septiembre de 1966, págs. 616-626. En *The Military and Society in Latin America*, Johnson destaca un papel más progresista para los militares.

[30] José Nun: "A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup", en Institute of International Studies: *Trends in Social Research in Latin American Studies: A Conference Report.* Berkeley, Universidad de California, 1965, págs. 68-69. Nun reproduce en ese trabajo los cálculos de la clase media latinoamericana efectuados por Gino Germani: *Política y sociedad en una época de transición.* Buenos Aires, Paidós, 1962, págs. 69-170, y yo, a mi vez, me basé en ellos en mi análisis de este párrafo. Para otras utilizaciones de los mismos datos, véase Gino Germani y Kalman Silvert: "Politics, Social Structure and Military Intervention in Latin America", *European Journal of Sociology*, 2, 1961, págs. 62-81.
[31]. North, págs. 26-27 y 30-33.
[32]. Johnson: *Military and Society*, pág. 217.
[33]. Lieuwen: *Generals vs. Presidents*, pág. 10 y sigs., 45-50.
[34]. Needler: "Political Development", págs. 619-620.
[35]. North, pág. 49.
[36]. Ibíd., pág. 55.
[37]. Citado por Christopher Rand: "Letter from La Paz", *New Yorker*, 31 de diciembre de 1966, pág. 50.
[38]. Teniente general Julio Alsogaray: *New York Times*, 6 de marzo de 1966, pág. 26; Rosendo A. Gómez: "Peru: The Politics of Military Guardianship", en Needler, *Political Systems*, págs. 301-302.
[39]. Benjamin Constant Botelho de Bagalhaes, citado en Charles W. Simmons: "The Rise of the Brazilian Military Class, 1840-1890", *Mid-America*, 39, octubre de 1957, pág. 237.
[40]. *New York Times*, 6 de marzo de 1966, pág. 26; Brady Tyson: "Brazilian Army 'Civism'", manuscrito inédito, mayo de 1964, pág. 6.
[41]. Lieuwen: *Generals vs. Presidents*, pág. 138. Véanse págs. 136-141 para una buena evaluación de las posibilidades y obstáculos para un nasserismo latinoamericano.
[42]. Needler: "Political Development", págs. 619-620.
[43]. Pye: "Armies in the Process of Modernization", en Johnson: *Military in Underdeveloped Countries*, págs. 234-235.
[44]. Needler, págs. 619-620.
[45]. George I. Blanksten: "The Politics of Latin America", en Gabriel Almond y James S. Coleman (comps.): *The Politics of the Developing Areas.* Princeton, Princeton University Press, 1960, pág. 498.
[46]. Dankwart A. Rustow: *Politics and Westernization in the Near East.* Princeton, Center of International Studies, 1956, pág. 17.
[47]. Tyson, pág. 11.
[48]. Henderson, pág. 339.
[49]. Robert A. Scalapino: "Which Route for Korea?", *Asian Survey*, *11*, septiembre de 1962, pág. 11.
[50]. Perlmutter, cap. 2, págs. 25 y 26; Mohammad Naguib: *Egypt's Destiny*, Garden City, Doubleday, 1955, págs. 14-15.
[51]. John H. Badgley: "Burma: The Nexus of Socialism and Two Political Traditions", *Asian Survey*, *3*, febrero de 1963, págs. 92-93.
[52]. Ayub Khan: *Dawn*, Karachi, 16 de junio de 1960, citado en D. P. Singhal: "The New Constitution of Pakistan", *Asian Survey*, *2*, agosto de 1962, pág. 17.
[53]. Gamal Abdel Nasser: *Speeches Delivered in the Northern Region*, febrero-marzo de 1961, pág. 88, citado en Perlmutter, cap. 6, pág. 37.
[54]. Citado en Brian Crozier: *The Morning After.* Londres, Methuen, 1963, pág. 73.
[55]. McAlister, pág. 152.
[56]. Véase James Heaphey: "The Organization of Egypt: Inadequacies of a Nonpolitical Model for Nation-Building", *World Politics*, *18*, enero de 1966, págs. 177-178.
[57]. Fred R. von der Mehden: "The Burmese Way to Socíalism", *Asian Survey*, *3*, marzo de 1963, pág. 133. Sobre la ASN, véase Richard Butwell: "The New Political Outlook in Burma", *Far Eastern Survey*, *29*, febrero de 1960, págs. 23-24.
[58]. Véase P. J. Vatikiotis: *The Egyptian Army in Politics.* Bloomington, Indiana University Press, 1961, págs. 106 y 284; *New York Times*, 26 de junio de 1964, pág. 2; 15 de diciembre de 1965, pág. 17.
[59]. Discurso del 9 de abril de 1953, citado en Vatikiotis, pág. 83.
[60]. Vatikiotis, pág. 139.
[61]. Véase George Lenczowski: "Radical Regimes in Egypt, Siria and Iraq: Some Comparative Observations on Ideologies and Practices", *Journal of Politics*, *28*, febrero de 1966, págs. 51-52.

[62]. *Washington Post*, 9 de febrero de 1964, págs. A-17.
[63]. Heaphey, pág. 193.
[64]. Halpern: *Politics of Social Change*, pág. 286.
[65]. Vatikiotis, pág. 72.
[66]. Ibíd., pág. 225.
[67]. *The Economist*, 12 de marzo de 1960, págs. 974, 977, citado en Perlmutter, cap. 6, págs. 30 y 31.
[68]. Para el texto, véase Karl von Vorys: *Political Development in Pakistan.* Princeton, Princeton University Press, 1965, pág. 299 y sigs.
[69]. Citado en Richard V. Weekes: *Pakistan: Birth and Growth of a Muslim Nation.* Princeton, D. Van Nostrand, 1964, pág. 118.
[70]. Von Vorys, pág. 201.
[71]. Keith Callard: *Pakistan: A Political Study.* Londres, Allen and Unwin, 1957, págs. 50 y 52.
[72]. Citado en von Vorys, pág. 206.

[73]. Mohammad Ayub Khan: *Speeches and Statements*, *2*, pág. 35, citado en von Vorys, pág. 106.
[74]. Ibíd., págs. 256-257.
[75]. Mushtq Ahmad: *Government and Politics in Pakistan.* Karachi, Pakistan Publishing House, 1963, pág. 282.
[76]. Citado en Lucian Pye: "Party Systems and National Development in Asia", en Joseph La Palombara y Myron Weiner (comps.): *Political Parties and Political Development.* Princeton, Princeton University Press, 1966, pág. 369.
[77]. Citado en Irfan Orga: *Phoenix Ascendant: The Rise of Modern Turkey.* Londres, Robert Hale, 1958, pág. 38.
[78]. Citado en Dankwart A. Rustow: "The Army and the Founding of the Turkish Republic", *World Politics*, *11*, julio de 1959, pág. 546.
[79]. Lieuwen: *Arms and Politics*, pág. 119.
[80]. Jae Souk Sohn: "The Role of the Military in the Repubhc o£ Korea", manuscrito inédito, septiembre de 1966, pág. 7; Henderson, págs. 185-188 y 305-306.

CAPÍTULO 5

[1]. Carl J. Friedrich: *Man and His Government.* Nueva York, McGraw-Hill, 1963, pág. 644.
[2]. Hannah Arendt: *On Revolution.* Nueva York, Viking, 1963, pág. 28.
[3]. Stephen Marshall, 1641, citado en Michael Walzer: *The Revolution of the Saints.* Cambridge, Harvard University Press, 1965, pág. XIV. El análisis de Walzer esclarece en forma persuasiva la naturaleza revolucionaria, modernizadora, de los puritanos.
[4]. George S. Pettee: *The Process of Revolution.* Nueva York, Harper, 1938, pág. 96.
[5]. Ibíd., págs. 100-101.
[6]. Crane Brinton: *The Anatomy of Revolution.* Nueva York, Vintage, 1958.
[7]. León Trotski: *My Life.* Nueva York, Scribner's, 1930, pág. 337. [Hay versión castellana: *Mi vida.* México, Compañía General de Ediciones, 1961.] Citado en Merle Fainsod: *How Russia is Ruled.* Cambridge, Harvard University Press, 1953, pág. 84.
[8]. Cf. Chalmers Johnson: *Revolution and the Social System.* Stanford, Hoover Institution, 1964, págs. 3-22; Harry Eckstein: "Internal War: The Problem of Anticipation", en Ithiel de Sola Pool y colaboradores: *Social Science Research and National Security.* Washington, Smithsonian Institution, 1963, págs. 116-118.
[9]. Pettee, págs. 12 y 100; Brinton, pág. 100 y sigs.; Johnson, pág. 5 y sigs.
[10]. R. R. Palmer: *The Age of Democratic Revolution*, I, pág. 484.
[11]. Barbara Ward: "The City May Be as Lethal as the Bomb", *New York Times Magazine*, 19 de abril de 1964, pág. 22.
[12]. Ernst Halperin: "The Decline of Communism in Latin America", *Atlantic Monthly*, *215*, mayo de 1965, pág. 65.
[13]. Glaucio A. D. Soares: "The Political Sociology of Uneven Development in Brazil", en Irving L. Horowitz (comp.): *Revolution in Brazil.* Nueva York, Dutton, 1964, pág. 191; Andrew Pearse: "Some Characteristics of Urbanization in the City of Rio de Janeiro", en Philip Hauser (comp.): *Urbanization in Latin America.* París, UNESCO, 1961, pág. 196. [Hay versión castellana: *La urbanización en América latina.* Buenos Aires, Hachette, 1967.]
[14]. Angus Campbell y colaboradores: *The American Voter.* Nueva York, John Wiley, 1960, págs. 209-210; Frank Bonilla: "Rio's Favelas", *American Universities Fíeld Staff Report Service.* East Coast South America Series, vol. 8, nº 3, 1º de febrero de 1961, pág. 12; John P. Harrison: "The Role of the Intellectual in Fomenting Change: The University" en John J. TePaske y Sydney N. Fisher (comps.): *Explosive Forces in Latin America.* Columbus, Ohio State University Press, 1964, pág. 34; 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, 400. Véase también Daniel Goldrich, Raymond B. Pratt y C. R. Schuller: "The Political Integration of Lower Class Urban Settlements in Chile and Peru: A Provisional Inquiry", trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association. Nueva York, 6-10 de septiembre de 1966.
[15]. Halperin, pág. 66.
[16]. H. Rotondo: "Psychological and Mental Health Problems of Urbanization Based on Case Studies in Peru", en Hauser, pág. 255.
[17]. Soares, págs. 191-192; Alfred Stepan: "Political Development Theory: The Latin American Experience", *Journal of International Affairs*, *20*, 1966, págs. 229-231; Joseph A. Kahl: "Social Stratification and Values in Metropoli and Provinces: Brazil and Mexico", *América Latina*, 8, enero-marzo de 1965, pág. 33. Cf. John C. Leggett: "Uprootedness and Working-Class Consciousness", *American Journal of Sociology*, *68*, 1963, pág. 682 y sigs.
[18]. Weiner: *The Politics of Scarcity*, págs. 205-206 (notas al pie omitidas), y Weiner: "Urbanization and Political Protest", *Civilisations*, *17*, 1967, págs. 44-50.
[19]. Oscar Handlin: *The Uprooted.* Boston, Little Brown, 1951, pág. 267; Will Herberg: *Protestant-Catholic-Jew.* Garden City, Nueva York, Doubleday, 1956, págs. 28-35; Marcus L. Hansen: *The Inmigrant in American History.* Cambridge, Harvard University Press, 1940, págs. 92-96.
[20]. Claude Brown: Testimonio, *Hearings on Federal Role in Urban Problems.* Senado de Estados Unidos, Subcomisión de Reorganización Ejecutiva de la Comisión sobre Operaciones del Gobierno, Congreso 89º, segunda sesión, 1966, parte v, pág. 1106; Philip Meyer: *A Survey of Attitudes of Detroit Negroes After the Riot of 1967.* Detroit, Detroit Urban League and Detroit Free Press, 1967.
[21]. Kornhauser: *The Politics of Mass Society*, págs. 150-151; en bastardilla en el original.

[22]. Véase George E. Lichtblau: "The Politics of Trade Union Leadership in Southern Asia", *World Politics*, 7, 1954, págs. 89-99; Arnold Zack: *Labor Training in Developing Countries.* Nueva York, Praeger, 1964, pág. 12; Bruce Millen: *The Political Role of Labor in Developing Countries*, págs. 49-52; Robert J. Alexander: *Organized Labor in Latin America.* Nueva York, Free Press, 1965, pág. 13; Marshall R. Singer: *The Emerging Elite.* Cambridge, MIT Press, 1964, págs. 128-136.
[23]. Gaston V. Rimlinger: "The Legitimation of Protest: A Comparative Study in Labor History", *Comparative Studies in Society and History*, *2*, abril de 1960, págs. 342-343.
[24]. Henry A. Landsberger: "The Labor Elite: Is It Revolutionary?", en Seymour Martin Lipset y Aldo Solari (comps.): *Elites in Latin America.* Nueva York, Oxford University Press, 1967, pág. 260. [Hay versión castellana: *Élites y desarrollo en América latina.* Buenos Aires, Paidós, 1971.]
[25]. Lichtblau, pág. 100.
[26]. Lloyd Fallers: "Equality, Modernity, and Democracy in the New States", en Clifford Geertz (comp.): *Old Societies and New States*. Nueva York, The Free Press, 1963, pág. 188. Véase también el comentario de Theodore Draper en el sentido de que los sindicatos cubanos "habían conquistado a lo largo de los años suficientes concesiones y beneficios como para convertir a sus miembros en una clase relativamente privilegiada". *Castroism: Theory and Practice.* Nueva York, Praeger, 1965, págs. 76-77.
[27]. Landsberger, pág. 271.
[28]. Halpern: *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, pág. 75; Draper, pág. 79.
[29]. Bert F. Hoselitz y Myron Weiner: "Economic Development and Political Stability in India", *Dissent*, *8*, primavera de 1961, pág. 177; Benjamin B. Ringer y David L. Sills: "Political Extremists in Iran", *Public Opinion Quarterly*, *16*, 1952-1953, págs. 693-694.
[30]. Palmer, I, págs. 483-484.
[31]. John Maynard: *The Russian Peasant and Other Studies.* Londres, Victor Gollancz, 1947, págs. 74-75; Launcelot Owen: *The Russian Peasant Movement*, *1906-1917.* Nueva York, Russell and Russell, 1963, pág. 139. En relación con estos acontecimientos me sirvió de gran ayuda un trabajo inédito de JoClayre Marvin: "The Political Role of the Russian Peasantry, 1890-1921". Cambridge, Mass., Harvard University, 1965.
[32]. Owen, pág. 138; Lenin, citado en William Henry Chamberlin: *The Russian Revolution*, *1917-1921.* Nueva York, Macmillan, 1952, *I*, pág. 294.
[33]. Mao Tse-tung: "Report of an Investigation into the Peasant Movement in Hunan", reproducido en Stuart R. Schram (comp.): *The Political Thought of Mao Tse-tung.* Nueva York, Praeger, 1963, págs. 180-182; en bastardilla en el original.
[34]. Celso Furtado, citado en Thomas F. Carroll: "Land Reform as an Explosive Force in Latin America", en TePaske y Fisher, págs. 119-120.

[35]. Paul Stirling: "Structural Changes in Middle East Society", en Philip W. Thayer (comp.): *Tensions in the Middle East.* Baltimore, Johns Hopkins Press, 1958, pág. 145. Véase también Douglas D. Crary: "The Villager", en S. N. Fisher (comp.): *Social Forces in the Middle East.* Ithaca, Cornell University Press, 1955, pág. 52. En este aspecto también estoy en deuda con el trabajo inédito de Steven Dale: "The Anatomy of La Miseria: A Critique of Banfield's Theory of the Moral Nature of Underdeveloped Societies". Cambridge, Mass., Harvard University, 1966.
[36]. Celso Furtado, citado en Carroll: "Land Reform", pág. 120; véase también Royal Institute of International Affairs: *Agrarian Reform in Latin America.* Londres, Oxford University Press, 1962, pág. 15.
[37]. Para un útil análisis sucinto sobre la perspectiva de una alianza de intelectuales universitarios y pobres de la ciudad, véase Harrison: "The University", en TePaske y Fisher, págs. 34-36.
[38]. Véase Edmundo Flores: *Latid Reform and the Alliance for Progress.* Princeton, Center of International Studies, 1963, pág. 13.
[39]. Sobre México, véase Henry Bamford Parker: *A History of Mexico*, edición revisada. Houghton Mifflin, 1950, pág. 309. Sobre Cuba véase Leland L. Johnson: "U.S. Business Interests in Cuba and the Rise of Castro", *World Politics*, *17*, abril de 1965, págs. 440-459.
[40]. Palmer, 2, pág. 4.
[41]. Véase Perlmutter: "Ambition and Attrition", cap. 3, págs. 10 y 11; Chalmers Johnson: *Peasant Nationalism and Communist Power.* Stanford, Stanford University Press, 1962, págs. 22-26; Richard Cottam: *Nationalism in Iran.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1964, pág. 291.
[42]. León Trotsky: *History of the Russian Revolution.* Nueva York, Simon y Schuster, 1932, *2*, pág. 46. [Hay versión castellana: *Historia de la revolución rusa.* Buenos Aires, Tilcara, 1960.]

[43]. Edwin Reingold: *Time*, *84*, 14 de agosto de 1964, pág. 28.
[44]. Citado por C. K. McClatchy, *Washington Post*, 26 de septiembre de 1965, pág. E4.
[45]. Véase la brillante interpretación de Walzer: *Revolution of the Saints*, *passim.*
[46]. Bertrand de Jouvenel: *On Power.* Boston, Beacon Press, 1962, pág. 218.
[47]. Ibíd.
[48]. Véase Howard F. Cline: *The United States and Mexico.* Cambridge, Harvard University Press, 1963, 2ª ed., pág. 52; Parkes, pág. 308.
[49]. Robert E. Scott: *Mexican Government in Transition.* Urbana, University of Illinois Press, 1959, pág. 96.
[50]. Véase Kalman Silvert (comp.): *Expectant Peoples.* Nueva York, Random House, 1963, págs. 358-361.
[51]. Edwin Lieuwen: *Arms and Politics in Latin America*, pág. 101.
[52]. Lázaro Cárdenas, citado en Lieuwen, pág. 114. Véase más arriba, págs. 228-229, para el paso del liderazgo político mexicano a manos de los civiles.

[53]. Sobre Cárdenas, véase Scott, pág. 127.
[54]. Gabriel A. Almond y Sidney Verba: *The Civic Culture.*
[55]. Sidney Verba y Gabriel A. Almond: "National Revolutions and Political Commitment", en Harry Eckstein (comp.): *Internal War.* Nueva York, The Free Press, 1964, pág, 230; Almond y Verba: *Civic Culture*, págs. 99 y 219. Cf. Robert E. Scott: "Mexico: The Established Revolution", en Pye y Verba (comps.): *Political Culture and Political Development*, págs. 330-395.
[56]. Russett y colaboradores: *World Handbook of Political and Social Indicators*, pág. 239; Cornelius H. Zondag: *The Bolivian Economy*, *1952-1965.* Nueva York, Praeger, 1966, pág. 144.
[57]. Richard Patch: "Bolivia: The Restrained Revolution", *Annals*, *334*, marzo de 1961, pág. 127.
[58]. De Jouvenel, pág. 219.

[59]. Sobre las pautas de la organización obrera mexicana y boliviana, véase Alexander: *Organized Labor in Latin America*, págs. 102-110, 197-198.
[60]. Richard W. Patch: "Bolivia: U.S. Assistance in a Revolutionary Setting", en Richard Adams (comp.): *Social Change in Latin America Today.* Nueva York, Vintage, 1960, págs. 119-124.
[61]. Richard Weinert: "Bolivia's Shaky Truce", *The New Leader*, *48*, 5 de julio de 1965, pág. 8.
[62]. *The Daily Journal.* Caracas, 4 de junio de 1965, pág. 24.
[63]. Roy R. Rubottom (h.), Secretario de Estado Auxiliar para Asuntos Interamericanos: *Hearings on Mutual Security Act of 1960.* Cámara de Representantes de E.U.A., Comisión de Relaciones Exteriores, Congreso 86°, segunda sesión, 1960, pág. 847, citado en Patch: "U.S. Assistance", pág. 159. En general me he basado en Patch para lo referente a los programas de ayuda de E. U. A. a Bolivia.
[64]. Patch: "U.S. Assistance", pág. 133.
[65]. Paz Estenssoro, en *New York Times*, 26 de octubre de 1963, pág. 9.
[66]. Lenin, citado en Bertram D. Wolfe: *Three Who Made a Revolution.* Boston, Beacon Press, 1955, pág. 225.
[67]. V. I. Lenin: *What Is To Be Done?* Nueva York, International Publishers, 1929, págs. 41, 67-68 y 81-82.
[68]. *Ibíd.*, págs. 105-106.
[69]. Benjamin Schwartz: *Chinese Communism and the Rise of Mao.* Cambridge, Harvard University Press, 1951, págs. 193 y 198.
[70]. Lenin: *What Is To Be Done?*, págs. 76-77, 82.
[71]. León Trotsky, citado en Fainsod, pág. 139.
[72]. Lenin: *What Is To Be Done?*, pág. 100, y citado en Alfred G. Meyer: *Leninism.* Cambridge, Harvard University Press, 1957, pág. 54. Véase también Sheldon Wolin: *Politics and Vision.* Boston, Little Brown, 1960, págs. 421-429, para una brillante interpretación de Lenin como precursor de la teoría de la organización del siglo XX.
[73]. Schwartz, pág. 35; Franz Schurmann: "Organisational Principles of the Chinese Communists", *China Quarterly*, *2*, abril-junio de 1960, pág. 47; Douglas Pike: *Viet Cong.* Cambridge, MIT Press, 1966, *passim.*
[74]. Ai Ssu-chi, citado en Frederick T. C. Yu: "Communications and Politics in Communist China", en Pye (comp.): *Communications and Political Development*, págs. 261-262.
[75]. V. I. Lenin: *One Step Forward*, *Two Steps Back (The Crisis in Our Party)*, en *Collected Works.* Londres, Lawrence & Wishart, 1961, págs. 396-397.

[76]. Joseph Stalin: *Problems of Leninism.* Nueva York, International Publishers, 1934, pág. 34, y *Foundations of Leninism.* Nueva York, International Publishers, 1932, págs. 105-106; en bastardilla en el original.

CAPÍTULO 6

[1]. Albert O. Hirschman: *Journeys Toward Progress.* Nueva York, Twentieth Century Fund, 1963, pág. 267.
[2]. Véase Charles E. Lindblom: "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, *19*, primavera de 1959, págs. 79-88.
[3]. Dankwart A. Rustow: *A World of Nations*, págs. 126-27. Sobre la estrategia y táctica de Kemal, de reformismo, véase Rustow: "The Army and the Founding of the Turkish Republic", *World Politics*, *11*, julio de 1959, pág. 545 y sigs.; Bernard Lewis: *The Emergence of Modern Turkey.* Londres, Oxford University Press, 1961, pág. 254; Richard D. Robinson: *The First Turkish Republic.* Cambridge, Harvard University Press, 1963, págs. 65-66, 69 y 80-81; lord Kinross: *Ataturk.* Nueva York, William Morrow, 1965, pág. 430.
[4]. Mustafá Kemal: *A Speech Delivered by Ghazi Mustapha Kemal*, *President of the Turkish Republic*, *October 1927.* Leipzig, K. F. Koehler, 1929, pág. 119.
[5]. Citado en Lewis, pág. 257.

[6]. Peter F. Sugar: "Economic and Political Modernization: Turkey", en Robert E. Ward y Dankwart A. Rustow (comps.): *Political Modernization in Japan and Turkey.* Princeton, Princeton University Press, 1964, pág. 174; Z. Y. Hershlag: *Turkey: An Economy in Transition.* La Haya, Van Keulen, 1958, caps. 11, 14 y 15.
[7]. Kemal, pág. 598.
[8]. Frederick W. Frey: "Political Development, Power and Communications", en Pye (comp.): *Communications and Political Development*, págs. 314-315.
[9]. Cardenal Richelieu: *Political Testament*, traducción de H. B. Hill. Madison, University of Wisconsin Press, 1961, pág. 75.
[10]. Kenneth Clark: "Desegregation: An Appraisal of the Evidence", *Journal of Social Issues*, *9*, 1953, pág. 43; en bastardilla en el original. Véase también Ronald Lippitt y colaboradores: *The Dynamics of Planned Change.* Nueva York, Harcourt, Brace, 1958, págs. 58-59. [Hay versión castellana: *La dinámica del cambio planificado.* Buenos Aires, Amorrortu, 1970.]
[11]. Kinross, pág. 431.
[12]. Guy Wint: "The 1958 Revolution in Pakistan", en *St. Anthony's Papers*, nº 8, 1960, pág. 79.
[13]. Niccolò Machiavelli: *The Prince and the Discourses.* Nueva York, The Modern Library, 1940, págs. 21-22.
[14]. Frey, págs. 313-314; en bastardilla en el original.
[15]. Joseph Hamburger: *James Mill and the Art of Revolution.* New Haven, Yale University Press, 1963, págs. 277-278; Myron Weiner: *The Politics of Scarcity*, cap. 8. Sobre el papel de la violencia en la reforma en general, véase Hirschman, págs. 256-260, y H. L. Nieburg: "The Threat of Violence and Social Change", *American Political Science Review*, *56*, diciembre de 1962, págs. 865-873.
[16]. Citado en Hamburger, pág. 278.
[17]. Arthur I. Waskow: *From Race Riot to Sit-In*, *1919*, *and the 1960s.* Garden City, Nueva York, Doubleday, 1966, págs. 278-279.
[18]. Harold D. Lasswel y Abraham Kaplan: *Power and Society.* New Haven, Yale University Press, 1950, pág. 276; Carl J. Friedrich: *Man and His Government.* Nueva York, McGraw-Hill, 1963, pág. 641; Palmer: *The Age of the Democratic Revolution*, *2*, pág. 574.
[19]. Alexis de Tocqueville: *The Old Regime and the French Revolution*, págs. 176-177, 188.
[20]. Por desgracia, parece haberse realizado muy poca labor teórica respecto de cuándo apacigua el apaciguamiento interno, y cuándo incita. Un útil análisis breve es el de George A. Lanyi: "The Problem of Appeasement", *World Politics*, *15*, enero de 1963, págs. 316-329. También tienen importancia algunos trabajos de la amplia bibliografía sobre el cambio pacífico. Véase, en especial, Bryce C. Wood: *Peaceful Change and the Colonial Problem.* Nueva York, Columbia University Press, 1940, y Lincoln Bloomfield: *Evolution or Revolution?* Cambridge, Harvard University Press, 1957. Los paralelos y/o analogías entre la política interna y la internacional no pueden llevarse demasiado lejos. El escenario interno abarca por lo general a conservadores, reformistas y revolucionarios, y el internacional a las potencias de statu quo y a las desposeídas. Por lo común los revolucionarios se comprometen con la revolución como medio necesario y niegan la posibilidad de obtener los resultados de una revolución sin realizar esta última. Las potencias desposeídas, en cambio, se conforman a menudo con lograr los resultados de la guerra sin llegar a ella.

[21]. Lenin, citado en Bertram D. Wolfe: *Three Who Made a Revolution.* Boston, Beacon Press, 1955, pág. 120, y en Alfred G. Meyer: *Leninism.* Cambridge, Harvard University Press, 1957, pág. 73. Véase más adelante, pág. 331, para la evaluación de Lenin, un tanto diferente, acerca de la reforma agraria.
[22]. Citado en Tocqueville, págs. 161-162.
[23]. Frank Tannenbaum: "On Political Stability", *Political Science Quarterly*, *75*, junio de 1960, pág. 169.
[24]. Véase Seymour Martin Lipset: "Democracy and the Social System", en Harry Eckstein (comp.): *Internal War.* Nueva York, The Free Press, 1964, págs. 296-302; Tocqueville, págs. 81-96.
[25]. Laswell y Kaplan, pág. 267.
[26]. Véase el resumen de Seymour Martin Lipset: "University Students and Politics in Underdeveloped Countries", en Lipset (comp.): "Special Issue on Student Politics", *Comparative Education Review*, *10*, junio de 1966, pág. 132 y siguientes.
[27]. Henderson: *Korea: The Politics of the Vortex*, pág. 181.
[28]. John P. Harrison: "The Role of the Intellectual in Fomenting Change: The University", en TePaske y Fisher (comps.): *Explosive Forces in Latin America*, pág. 33; *Red Flag*, citado en *Boston Globe*, 5 de julio de 1966, pág. 14.
[29]. Lipset, págs. 140-141.
[30]. Mosse: *Alexander II and the Modernization of Russia*, págs. 125-126; Franco Venturi: *Roots of Revolution.* Nueva York, Grosset y Dunlap, 1966, págs. 222-226; Michael Karpovich: *Imperial Russia*, *1801-1917.* Nueva York, Holt, Rinehart y Winston, 1932, pág. 46.
[31]. Nicholas S. Timasheff: *War and Revolution.* Nueva York, Sheed y Ward, 1965, págs. 179-180.
[32]. Howard J. Wiarda: "The Context of United States Policy toward the Dominican Republic: Background to the Revolution of 1965", trabajo inédito. Harvard University, Center for International Affairs, 1966, págs. 30-31.
[33]. Eugene B. Mihaly y Joan M. Nelson: "Political Development and U.S. Economic Assistance", trabajo inédito, 1966, pág. 8.
[34]. Palmer, I, 482.
[35]. La frase "reforma territorial" y "reforma agraria" puede distinguirse según el "qué" y "cómo". En términos de sustancia, o de "qué", la frase "reforma territorial" se utilizará como referencia a la redistribución de la propiedad de la tierra, y por lo tanto de los ingresos de ésta. La reforma agraria se refiere al mejoramiento de las técnicas agrícolas, del equipamiento del campo, de los fertilizantes, la conservación del suelo, la rotación de los cultivos, la irrigación y la venta de los productos, que ejercen su influencia sobre la productividad y eficiencia agrícolas. Aquí pondremos ante todo el acento en la reforma territorial, pues tiene relación más directa con la estabilidad política. La reforma agraria sin la territorial puede, por cierto, acrecentar la productividad económica y la inestabilidad rural. La reforma territorial sin la agraria puede acrecentar la estabilidad política y disminuir la producción agrícola. En términos de "cómo", la frase "reforma territorial", cuando se use sin otro calificativo, expresará cambios en la tenencia de la tierra, producida por métodos que no lleguen a los de la revolución. Como todas las revoluciones producen también cambios en la posesión de la tierra, éstos serán denominados "reforma territorial por la revolución", para distinguirlos de la reforma territorial por medios más pacíficos.
[36]. Para estas citas, véanse, respectivamente, Henderson, págs. 156-157; Lloyd I. Rudolph y Susanne Hoeber Rudolph: "Toward Political Stability in Underdeveloped Countries: The Case of India", *Public Policy.* Cambridge, Graduate School of Public Administration, 1959, 9, pág. 166; Royal Instítute of International Affairs, *Agrarian Reform in Latin America.* Londres, Oxford University Press, 1962, pág. 14; Charles J. Erasmus, "A Comparative Study of Agrarian Reform in Venezuela, Bolivia and Mexico", en Dwight B. Heath, Charles J. Erasmus, Hans C. Buechler: *Land Reform and Social Revolution in Bolivia*, manuscrito inédito. University of Wisconsin, Land Tenure Center, 1966, págs. 708-709.
[37]. Stolipin, citado en William Henry Chamberlin: "The Ordeal of the Russian Peasantry", *Russian Review*, *14*, octubre de 1955, pág. 297.
[38]. Citas y datos de Wolfe, págs. 360-361.
[39]. Mosse, pág. 60; Jerome Blum: *Lord and Peasant in Russia.* Princeton, Princeton University Press, 1961, pág. 592.
[40]. Thomas F. Carroll: "Land Reform as an Explosive Force in Latin America", en TePaske y Fisher, pág. 84.
[41]. Doreen Warriner: *Land Reform and Development in the Middle East.* Londres, Oxford University Press, 1962, 2ª ed., págs. 208-209.
[42]. Véase Sidney Klein: *The Pattern of Land Tenure Reform in East Asia After World War* II. Nueva York, Bookman, 1958, págs. 230, 250; R. P. Dore: *Land Reform in Japan.* Nueva York, Oxford University Press, 1959.

[43]. Gabriel Baer: *A History of Landownership in Modern Egypt*, *1800-1950.* Londres, Oxford University Press, 1962, pág. 13 y sigs. Mi análisis de Egipto se basa en lo fundamental en este libro.
[44]. Ibíd., págs. 214-215 y 220-222.
[45]. Primer Ministro Alí Amini, citado en Donald N. Wilber: *Contemporary Iran.* Nueva York, Praeger, 1963, pág. 126.
[46]. Edwin Lieuwen: *Generals vs. Presidents*, págs. 47 y 74-84.
[47]. Tad Szulc: *The Winds of Revolution.* Nueva York, Praeger, 1964, págs. 182-183.
[48]. Gregory Henderson: "Korea: The Politics of the Vortex", manuscrito inédito. Harvard University, Center for International Affairs, 1966, págs. 413, 425-426 y 447.
[49]. John Duncan Powell: "The Politics of Agrarian Reform in Venezuela: History, System and Process", tesis de doctorado. Universidad de Wisconsin, 1966, págs. 176-177.
[50]. Citado en Erasmus, pág. 725.
[51]. Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: *Progress in Land Reform: Third Report.* Nueva York, Naciones Unidas, 1962, pág. 22.
[52]. Jean Grossholtz: *Politics in the Philippines.* Boston, Little Brown, 1964, pág. 71.
[53]. Hirschman, págs. 155-156; Carroll, págs. 107-108.
[54]. Hirschman, págs. 142-157; Primer Ministro Amini, citado por Jay Walz: *New York Times*, 30 de mayo de 1961, pág. 2.
[55]. Walter C. Neale: *Economic Change in Rural India.* New Haven, Yale University Press, 1962, pág. 258.
[56]. Wolf Ladejinsky: *A Study on Tenurial Conditions in Packaya Districts.* Nueva Delhi, Government of India Press, 1965, pág. 9.
[57]. J. Lossing Buck: "Progress of Land Reform in Asian Countries", en Walter Froehlich (comp.): *Land Tenure*, *Industrialization and Social Stability: Experience and Prospects in Asia.* Milwaukee, Marquette University Press, 1961, pág. 84.
[58]. *The Economic Weekly.* Bombay, febrero de 1964, pág. 156, citado por Wayne Wilcox: "The Pakistan Coup D'Etat of 1958", Pacific *Affairs*, 38, verano de 1965, pág. 153.
[59]. Erasmus, pág. 787.

CAPÍTULO 7

[1]. Leonard B. Schapiro: *The Communist Party of the Soviet Union.* Nueva York, Random House, 1960, pág. 258.
[2]. Philip Rudolph: *North Korea's Political and Economic Structure.* Nueva York, Institute of Pacific Relations, 1959, pág. 61.
[3]. Raymond Vernon: *The Dilemma of Mexico's Development.* Cambridge, Harvard University Press, 1963, pág. 59.
[4]. M. Corpierre: "Le totalitarisme africain", *Preuves*, *143*, enero de 1963, 17, citado en Immanuel Wallerstein: "The Decline of the Party in Single-Party African States", en LaPalombara y Weiner (comps.): *Political Parties and Political Development*, pág. 204.
[5]. George Washington: carta a Jay, 1 de noviembre de 1794, *Writings*, comp. por W. C. Ford. Nueva York, Putnam's, 1891, 12, pág. 486.
[6]. Lord Bolingbroke: "The Idea of a Patriot King", *Works.* Londres, Hansard, 1809, *4*, págs. 280-281.
[7]. Maurice Duverger: *Political Parties.* Nueva York, John Wiley, 1954, pág. 426. [Hay versión castellana: *Los partidos políticos.* México, F. C. E., 1961.]
[8]. Washington: "Farewell Address", en Ford (comp.), *13*, pág. 304.
[9]. Véase Myron Weiner y Joseph LaPalombara: "The Impact of Parties Political Development", en LaPalombara y Weiner, pág. 400.
[10]. Edwin Lieuwen: *Generals vs. Presidents*, pág. 61.
[11]. Luis Muñoz Marín: *New York Times*, 27 de diciembre de 1964, pág. 43.
[12]. Philip E. Converse: "The Nature of Belief Systems in Mass Publics", en David Apter (comp.): *Ideology and Discontent.* Nueva York, The Free Press, 1964, págs. 248-249; en bastardilla en el original.
[13]. William J. Foltz: "Building the Newest Nations: Short-Run Strategies and Long-Run Problems", en Karl W. Deutsch y William J. Foltz (comps.): *Nation-Building.* Nueva Yoik, Atherton Press, 1963, pág. 121.
[14]. Ibíd., págs. 123-124.
[15]. Citado en Caridad C. Semaña: "Some Political Aspects of Philippine Economic Development After Independence", disertación doctoral. Harvard University, 1965, pág. 166.
[16]. William N. Chambers: *Political Parties in a New Nation.* Nueva York, Oxford University Press, 1963, pág. 26.
[17]. Keith Callard: *Political Forces in Pakistan*, *1947-1959.* Nueva York, Institute of Pacific Relations, 1959, págs. 24-25.
[18]. David A. Wilson: *Politics in Thailand.* Ithaca, Cornell University Press, 1962, pág. 68.
[19]. Henderson: *Korea: The Politics of the Vortex*, pág. 288; David Abernethy: "Education and Politics in a Developing Society: The Southern Nigerian Experience", tesis universitaria. Harvard University, 1965, pág. 331.
[20]. Véase, por ejemplo, la experiencia norteamericana analizada en Chambers, págs. 32-33.
[21]. Rupert Emerson: "Nation-Building in Africa", en Deutsch y Foltz, págs. 110-111.
[22]. Estos términos son de Rajni Kothari, "The Congress 'System' in India", *Asian Survey*, *4*, diciembre de 1964, pág. 1161 y ágs. Véase también Abernethy, págs. 482-489.
[23]. David Donald: *An Excess of Democracy*, disertación inaugural. Oxford, Clarendon Press, 1960, pág. 17.
[24]. Vernon Lee Fluharty: *Dance of the Millions: Military Rule and the Social Revolution in Colombia*, *1930-1956.* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1957, págs. 316-317.
[25]. Edwin Lieuwen: *Arms and Politics in Latin America.* Nueva York, Frederick Praeger, 1960, pág. 89.
[26]. Duverger, págs. 215-216.
[27]. Myron Weiner: *Party Politics in India.* Princeton, Princeton University Press, 1957, págs. 230-231.
[28]. Seydou Kouyate: *Africa Report*, mayo de 1963, pág. 16, citado por Rupert Emerson: "Parties and National Integration in Africa", en LaPalombara y Weiner, págs. 296-297.
[29]. Véase Frederick W. Frey, "Political Development, Power and Communications in Turkey", en Lucian W. Pye (comp.): *Communications and Political Development*, págs. 313-314.
[30]. Henderson, pág. 303.
[31]. Véase Martin Meadows: "Philippine Political Parties and the 1961 Election", *Pacific Affairs*, *35*, otoño de 1962, nota 270.
[32]. Sharif al-Mujahid: "Pakistan's First Presidential Elections", *Asian Survey*, *5*, junio de 1965, pág. 292; Keith Callard: *Pakistan.* Nueva York, Macmillan, 1957, pág. 55.

[33]. *New York Times*, 25 de octubre de 1965, pág. 17; 21 de noviembre de 1966, pág. 12. Quedo en deuda con Abraham Lowenthal por las cifras referentes a la República Dominicana.
[34]. Michael C. Hudson: *The Precarious Republic: Political Modernization in Lebanon.* Nueva York, Random House, 1968, cap. 6.
[35]. Ben Bella, citado por Russell Warren Howe: "Would-Be Leader of the 'Third World'", *New Republic*, *152*, 19 de junio de 1965, pág. 11; Bernard B. Fall: "Vietnam's Twelve Elections", *New Republic*, *154*, 14 de mayo de 1966, pág. 14.
[36]. Lloyd I. y Susanne Hoeber Rudolph: "Toward Political Stability in Underdeveloped Countries: The Case of India", *Public Policy*, *9*, 1959, págs. 155-157.
[37]. Clement Henry Moore: "The Era of the Neo-Destour", en Charles Micaud (comp.): *Tunisia: The Politics of Modernization.* Nueva York, Praeger, 1964, págs. 81-82.
[38]. Lord Lugard, citado en Abernethy, pág. 169.
[39]. Callard: *Pakistan*, pág. 34.
[40]. Callard: *Political Forces*, págs. 23-24; Mushtaq Ahmad: *Government and*, *Politics in Pakistan.* Karachi, Pakistan Publishing House, 1963, 2ª ed., págs. 136, 142-143.
[41]. José Nun: "A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup", pág. 79.
[42]. Emilio Willems, "Brazil", en Arnold M. Rose (comp.): *The Institutions of Advanced Societies.* Minneapolis, University of Minnesota Press, 1958, pág. 552; en bastardilla en el original.
[43]. W. Howard Wriggins: *Ceylon: Dilemmas of a New Nation*, págs. 107-108; *The Times.* Londres, 12 de diciembre de 1960, citado en George E. Kirk: "Political Problems of Selected Polyethnic Countries in the Middle East: Iraq, Syria, Iran, Turkey, Cyprus", trabajo inédito. Quinto Congreso Mundial, International Political Science Association. París, 1961, págs. 18-19.
[44]. Weiner, págs. 11-12; Pye: *Politics*, *Personality and Nation-Building*, pág. 114.
[45]. Marcus F. Franda: "The Organizational Development of India's Congress Party", *Pacific Affairs*, *35*, otoño de 1962, pág. 251.
[46]. Myron Weiner: "India's Third General Elections", *Asian Survey*, *2*, mayo de 1962, pág. 10.
[47]. George Rosen: *Democracy and Economic Change in India.* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1966, págs. 72-74.
[48]. Myron Weiner: *Congress Party Elites.* Bloomington, Indiana, Departamento de Gobierno, University of Indiana, 1966, págs. 14-15.
[49]. Wayne Wilcox: "The Politics of Tradition in Southeast Asia", notas inéditas. Seminario de la Universidad de Columbia sobre el Estado, 13 de noviembre de 1963, pág. 1.
[50]. M. Zaman: *Village* AID. Lahore, Gobierno de Pakistán Occidental, 1960, citado en A. K. M. Musa: "Basic Democracies in Pakistan: an Analytical Study", trabajo inédito. Universidad de Harvard, Center for International Affairs, 1965, pág. 26.
[51]. Wriggins, pág. 106.
[52]. D. K. Rangnekar: "The Nationalist Revolution in Ceylon", *Pacific Affairs*, *33*, diciembre de 1960, pág. 363; Wriggins: pág. 81.
[53]. Rangnekar, págs. 363-364; Marshall Singer: *The Emerging Elite.* Cambridge, MIT Press, 1964, pág. 122.
[54]. Singer, pág. 144.
[55]. Robert N. Kearney: "The New Political Crises of Ceylon", *Asian Survey*, *2*, junio de 1962, pág. 19; Wriggins, pág. 327.
[56]. B. M.: "A 'People's Government': Social and Political Trends in Ceylon", *World Today*, *12*, julio de 1956, pág. 281.
[57]. Amos Kendall, citado en Arthur M. Schlesinger (h.): *The Age of Jackson.* Boston, Little Brown, 1948, pág. 6; en bastardilla en el original.
[58]. Wriggins, págs. 326-327.
[59]. Ibíd., pág. 348.
[60]. Dias Bandaranaike, citado en Kearney, pág. 20.
[61]. Ibíd., pág. 26.
[62]. Dankwart A. Rustow: "Turkey's Second Try at Democracy", *Yale Review*, *52*, verano de 1963, pág. 529.
[63]. Adnan Menderes, citado en Irwin Ross: "From Ataturk to Gursel", *The New Leader*, *43*, 5 de diciembre de 1960, pág. 17.

[64]. Walter F. Weiker: *The Turkish Revolution, 1960-1961: Aspects of Military Politics.* Washington, D.C., The Brookings Institution, 1963, pág. 89.
[65]. Frey, en Pye: *Communications and Political Development*, pág. 325; Kemal H. Karpat: *Turkey's Politics: The Transition to a Multi-Party System.* Princeton, Princeton University Press, 1959, págs. 207-208; *Time*, *86*, 22 de octubre de 1965, pág. 46.
[66]. Frederick W. Frey, citado en Richard D. Robinson: *The First Turkish Republic.* Cambridge, Harvard University Press, 1963, pág. 144.
[67]. Frederick W. Frey: *The Turkish Political Elite*, cap. 7 y págs. 396-397.
[68]. Richard Butwell y Fred von der Mehden: "The 1960 Election in Burma", *Pacific Affairs*, *33*, junio de 1960, pág. 154.
[69]. Donald E. Smith: *Religion and Politics in Burma.* Princeton, Princeton University Press, 1965, pág. 242.
[70]. Richard Butwell: *U Nu of Burma.* Stanford, Stanford University Press, 1963, pág. 244.
[71]. Paul Mercier: "Political Life in the Urban Centers of Senegal: A Study of Transition", PROD *Translations*, 3 de junio de 1960, pág. 10.
[72]. Citado en William J. Foltz: "Senegal", en James S. Coleman y Carl G. Rosberg (comps.): *Political Parties and National Integration in Tropical Africa.* Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1964, pág. 22.
[73]. C. Paul Bradley: "Mass Parties in Jamaica: Structure and Organization", *Social and Economic Studies*, *9*, diciembre de 1960, págs. 375-416.
[74]. Véase *New York Times*, 5 de mayo de 1965, pág. 6.
[75]. Grossholtz, págs. 43-44.
[76]. Véase Meadows, *passim*, pero en especial págs. 262-263 y 271-273.
[77]. Lenin, citado en Rustow: *A World of Nations*, pág. 100, de Robert V. Daniels (comp.): "Un paso adelante, dos pasos atrás": *A Documentary History of Comunism.* Nueva York, Vintage, 1960, I, pág. 26 y sigs.; Eduardo Frei, citado en William P. Lineberry: "Chile's Struggle on the Left", *The New Leader*, *49*, 23 de mayo de 1966, pág. 6.

El orden político en las sociedades en cambio
Samuel P. Huntington

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (Art. 270 y siguientes del Código Penal)

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra.
Puede contactar con CEDRO a través de la web www.conlicencia.com o por teléfono en el 91 702 19 70 / 93 272 04 47

Título original: *Political Order in Changing Societies*
Publicado en inglés bajo los auspicios del Center for International Affairs, Harvard University

© del diseño de la cubierta, Judit G. Barcina

© 1968 by Yale University Press, New Haven
© renovado en 1996 para Samuel P. Huntington

© Traducción de Floreal Mazia
© Traducción del prefacio a la segunda edición de Marta Pino Moreno

© de todas las ediciones en castellano
Espasa Libros, S. L. U., 1972
Paidós es un sello editorial de Espasa Libros, S. L. U.
Av. Diagonal, 662-664, 08034 Barcelona (España)
www.planetadelibros.com

Primera edición en libro electrónico (epub): febrero 2016

ISBN: 978-84-4933-036-0 (epub)

Conversión a libro electrónico: Àtona - Víctor Igual, S. L.
www.victorigual.com