

MODELOS POLITICOS ALTERNATIVOS Y LA POLITICA DE DESARROLLO *

Por

AUGUSTO CONTE MAC DONELL

El título de esta exposición trasciende en cualidad y cantidad al contenido que voy a desarrollar a continuación. El objetivo que me he propuesto es reunir y comentar algunas referencias acerca de recientes enfoques que se han publicado sobre los problemas de estructuración política, en vinculación con el problema del desarrollo, frente a la realidad latinoamericana y, en especial, de los países del hemisferio Sur. Es posible que dichos enfoques, además de constituir solamente una aproximación tentativa al tema, no agreguen datos substanciales en relación a aquellos de que dispone un observador atento de nuestros procesos. Pero en cualquier caso revisten el valor nada desdeñable que significa intentar una racionalización o una conceptualización más afinada de hechos y situaciones cuya complejidad es materia de preocupación general. Ello significa un primer avance en el conocimiento más profundo de los mismos y un instrumento más eficaz para fundar el intercambio de opiniones. La labor que en este orden han iniciado las recientes promociones de científicos sociales latinoamericanos, presenta por otra parte algunos signos de convergencia, al menos a nivel descriptivo, así como de apreciación de perspectivas y posibilidades. Y aunque es fácil advertir la disimilitud de presupuestos ideológicos y científicos e incluso de intenciones o aspiraciones finales, se observa un margen

*) Disertación del Curso de Verano organizado por la Universidad sobre "Sociedad de hoy. Dimensión socio cultural del problema de la modernización".

de objetividad y realismo que los torna particularmente valiosos. En el tema que abordo es difícil hacer gala de un compromiso de neutralidad global. Será preciso pues conformarse con una adecuada medida de desapasionamiento.

No entraremos en el análisis pormenorizado de los conceptos de modernización y desarrollo que han sido ampliamente tratados en este curso desde sus distintos ángulos. Partimos de la base que la concreción de esos objetivos supone la adopción y ejecución deliberada y consciente de cambios de orden económico, social y cultural que importan una transformación estructural de la sociedad y la economía. Según sea la forma en que se los visualice, los distintos órdenes del cambio serán ubicados en diferente escala de prioridad o énfasis. Y su consecución podrá ser concebida a través de la introducción de modificaciones más o menos sustanciales, que en cada caso pueden ser entendidas sólo como requisitos condicionantes o como transmudaciones descables en sí. Al constituir la proposición de cambio una actitud deliberada por parte de una entidad nacional, ya no se discute que el Estado y las organizaciones que lo dirigen y representan asumen un papel clave, cualquiera sea la profundidad que a su intervención se asigne, magnitud que en principio puede entenderse como relacionada con el grado de dinamismo, organización y funcionalidad alcanzado por las propias fuerzas sociales. El plan o programa, —técnica destinada a provocar la ocurrencia de determinados resultados mediante una intervención en el proceso económico y social fundada en el conocimiento racional del mismo y orientada conforme a un modelo dado—, constituye el instrumento básico para el ordenamiento y determinación de objetivos, sea como encuadre de la evolución de distintos procesos autónomos, sea como elemento determinante e imperativo de la actividad social. En ambos casos es producto, al menos final, de una definición de carácter estatal.

Estamos, pues, ante decisiones de índole política y de ahí que esta realidad cobre un significado decisivo.

En teoría puede aceptarse que el desarrollo surja de manera espontánea en un ritmo más lento. No obstante, el análisis de la evolución de los países que hoy presentan un alto grado de desarrollo, muestra que la espontaneidad no fue siempre la regla. Si este modelo determina en parte la evolución de países como Inglaterra y los Estados Unidos, ocurre en gran medida por la capacidad de su encaje en el esquema liberal durante períodos signados por la amplia movilidad de factores. El proceso no es idéntico en otros países como Francia y Alemania. En estos dos últimos casos y bajo distintos matices, durante los gobiernos de Napoleón III y Bismarck, la acción del Estado debió compensar las deficiencias que se oponían al desarrollo y la industrialización, mediante la preservación del mercado nacional para la industria local, bajo alguna forma de dirigismo y el ejercicio del arbitraje entre las fuerzas sociales ya en conflicto.

Pero la característica de los países en desarrollo es que la demanda de aceleración de este último se presenta con caracteres de extrema urgencia en virtud del ya bien conocido fenómeno del efecto de demostración y su consecuencia, la revolución de aspiraciones económicas, sociales y políticas. Así se lo conciba como la respuesta indispensable para detener explosiones sociales y transformaciones violentas o como la toma de conciencia de la necesidad de satisfacer valores de justicia y de promoción social y humana que han adquirido una particular potencia.

Las actitudes y reacciones que esta situación genera, van desde la subestimación del análisis estructural del conflicto hasta la voluntad expresa o implícita de acelerarlo en busca de la quiebra total de antecedentes, pasando por métodos de atenuación temporaria e intentos de dar respuestas más globales y duraderas.

Un cierto acuerdo existe alrededor de las principales cuestiones generales que reclaman una respuesta de tipo político en orden al desarrollo, las que pueden enumerarse como el

afianzamiento de la unidad nacional, en cuanto requisito indispensable de los países en desarrollo como medio de cohesión de la comunidad y asunción de sus perspectivas y posibilidades, así como expresión de afinidades históricas, culturales y espirituales; la incorporación de los sectores sociales marginados total o parcialmente de la plena actividad económica y de los niveles adecuados de integración social y cultural, con su consiguiente presencia activa en la vida política; la planificación a que antes nos referimos, donde se integran los programas de reforma económica, social y cultural; la promoción y fortalecimiento de nuevas estructuras sociales y la canalización de los grupos más dinámicos, capaces de participar en la elaboración y ejecución de las políticas de desarrollo, ordenando su participación conforme a las distintas variables de entrenamiento y capacidad de gravitación.

Helio Jaguaribe, cuya exposición del tema seguimos en los párrafos siguientes, destaca tres tipos de condiciones políticas vinculadas a las necesidades del desarrollo. Las que hacen a la viabilidad misma de la comunidad nacional políticamente independiente para desarrollarse como estado nacional; las condiciones de superación de la crisis social provocada por el efecto de demostración y las condiciones de superación de la crisis política en sentido estricto, en relación a la representatividad suficiente y necesaria del proceso de formación y ejercicio del poder y a la compatibilización entre este proceso con los fines de una determinada programación del desarrollo.

La afirmación de que una política de desarrollo es o debe ser nacional, se vincula naturalmente al concepto de soberanía, así como al ejercicio por la comunidad de su aptitud de autodeterminación política. La programación, como técnica que persigue la óptima utilización de recursos y el mejor desenvolvimiento de las posibilidades existentes, parte del énfasis en la idea de nación y se orienta a preservar su personalidad propia.

Se entiende que confluyen en la nación características e intereses comunes que confirman un sistema de solidaridad objetiva y aparecen aspiraciones generalizadas que acercan a los grupos sociales hacia un mismo proyecto a través de solidaridades subjetivas. En la medida en que el ámbito creado favorece la aproximación, se encuentra un correctivo a las fuerzas centrífugas generadas por la disparidad de los regímenes de participación y se acentúa la presión homogeneizadora de esos regímenes, traducida como propensión natural al desarrollo. Esta circunstancia se presenta como indispensable para permitir la incorporación efectiva de los países y su real aporte al cuadro internacional y significa un requisito ineludible frente a la continuidad de una afirmación nacionalista por parte de los estados más desarrollados, no obstante los avances en el incremento general de las vinculaciones internacionales y el proceso en marcha de los agrupamientos regionales.

Fuera del presupuesto nacional entonces, el grado de desarrollo que pueda alcanzarse estará condicionado al enclave en una coyuntura externa; será así esencialmente subordinado, solamente comprensivo de la esfera económica y aún dentro de ella circunscripto y limitado por definición.

Estas consideraciones se relacionan en primer término con la situación que presentan aquellos países que en virtud de la escasez de su territorio, población y recursos naturales, carecen de un mercado interno que permita la formación y consolidación de una estructura industrial y, por consiguiente, de los medios necesarios para superar la dependencia de las naciones más desarrolladas, que nace de su situación de importadores de productos manufacturados y exportadores de primeras materias. La viabilidad misma del proyecto nacional está aquí en juego. Estado por otra parte que no es fácilmente comparable con el que ofrecen las pequeñas naciones europeas que lograrían solucionarla merced a su reconocida tradición de autonomía, a la ubicación alcanzada en el marco de las

relaciones económicas y los valores culturales y de su integración asegurada en un sistema regional más amplio.

En segundo lugar, las medianas y grandes naciones no desarrolladas enfrentan una contradicción que opone sus necesidades de capital y tecnología a sus requerimientos de afirmación y consolidación nacional. La satisfacción de objetivos básicos en plazos breves, impulsa la búsqueda de inversiones extranjeras masivas y poco discriminadas para suplir las deficiencias internas, propósito que en los hechos supone abandonar el empleo de instrumentos esenciales de conducción interna y ordinariamente postergar la planificación autónoma. Los requisitos de capital externo tienden a ser mayores en la medida en que los regímenes políticos tropiezan con graves dificultades para equilibrar el incremento de ahorro interno y consiguiente aumento de las tasas de capitalización con los sacrificios del consumo en general y en especial los que hacen al producto exportable.

En teoría, la respuesta a este problema estaría dada por la programación de un sistema de ahorro, inversión y producción que asegure la máxima tasa de desarrollo que la comunidad pueda soportar.

La segunda condición atiende a la superación de la crisis social, acentuada por los impactos del efecto de demostración. Los pueblos de los países no desarrollados aspiran a recibir los beneficios del tipo de régimen de bienestar social adquirido por los actualmente desarrollados y desean anticipar la distribución de ventajas alcanzadas por procesos incipientes y no consolidados. Los grupos sociales de mediano y alto nivel procuran mantener y ampliar sus ingresos, los que ordinariamente acusan diferencias respecto de aquellos de bajo nivel considerablemente más acentuadas que las que exhiben los países desarrollados. La propensión a mejorar los regímenes respectivos de participación genera la tensión social y provee uno de los elementos básicos de la lucha ideológica.

También aquí la respuesta teórica propone como alternativa poner en claro los términos de la contabilidad social y dentro de una estructura de efectiva participación, adecuada a la apreciación dinámica de la capacidad de gravitación de los sectores, provocar una decisión objetiva, si bien que política en cuanto el disenso es inevitable, por lo cual la comunidad opte por una cierta tasa de consumo y de ahorro, prorrateando el uno y el otro entre los distintos grupos sociales.

El tema difícilmente se agotaría en esta fórmula. Como problemas de relevante papel se muestran el de los niveles de consumo de los grupos con mayor capacidad de ahorro; las perspectivas de racionalización, progreso tecnológico y reconocimiento del interés nacional empeñados por los sectores empresarios; la igualación de oportunidades en el campo educacional y cultural y en particular las condiciones de participación en los regímenes de propiedad. Cuestiones éstas que aparte de su valoración en sí, pueden operar como alternativas políticas imperativas frente a los requerimientos difíciles de satisfacer de una redistribución acelerada de la renta nacional.

Sin duda que el planteo de las cuestiones referidas en último término se constituye en otro núcleo de enfrentamientos y tensiones. El efecto de demostración asume caracteres peculiares en relación con los sectores empresarios, que aspiran en virtud del mismo a gozar del prestigio y de las seguridades y el amparo jurídico con que aparentemente cuentan sus iguales de los países desarrollados. Y decimos aparentemente, porque la evolución paulatina de las condiciones en que opera en estos últimos la actividad económica, ha postergado un análisis de fondo de la real estructura institucional que dicha evolución ha ido creando, análisis que presumiblemente depararía notables revelaciones en cuanto al sustento privatista de la misma.

En definitiva, que en nuestros países en desarrollo los grupos empresarios acusan una particular resistencia a atravesar las situaciones de riesgo cuya superación debió afrontarse en su momento histórico en los países desarrollados,

resistencia que se expresa en las conocidas formas de reducción de la inversión, fuga de capitales, etc., por una parte y, por otra, de empecinado ataque a la conducción política.

La tercer condición es la adecuación política, en sentido estricto, entre el programa de desarrollo y las condiciones que rodean a la formación y el ejercicio del poder. Se ha señalado que dicho programa supone una decisión del poder público; por consiguiente, la situación política originaria debe ser compatible con esa decisión y sus objetivos, así como estar provista de las condiciones que hagan posible una estabilidad o continuidad en el tiempo de sus tendencias fundamentales.

Los contenidos de la realidad política son esencialmente dinámicos y flúidos y constituyen una función del sustrato social que expresan. La efectiva vigencia del proceso de poder se vincula con su validez intrínseca y ambos conceptos confluyen en la noción de representatividad.

Vigencia y validez constituyen los términos de un proceso dialéctico. Las fuerzas que aparecen configurando a la sociedad en términos de autoridad, buscan revestirse de validez, otorgando a esa autoridad algo que intrínsecamente lleve a su observancia, o sea, su validez. A su vez, las formulaciones dotadas de validez suscitan la pretensión de alcanzar una efectiva eficacia, o sea, provocar su vigencia.

La coincidencia entre vigencia y validez —órdenes que parecen haber logrado una compatibilidad suficiente en los países políticamente desarrollados— nace cuando el proceso de formación, constitución y ejercicio del poder, es representativo de las expectativas sociales, tal como éstas resulten de los regímenes de participación en condiciones tales que éstas expresan un estado de asentimiento en el que pueda afianzarse una situación de equilibrio creativo.

Desde otro punto de vista esa coincidencia se asienta en el principio de legitimidad, diferenciado del de legalidad formal y que se determina por un estado positivo de la opinión frente a las modalidades y condiciones de la conducción polí-

tica. El problema de la representatividad se plantea frente a los dos momentos que se distinguen en el proceso de poder: el formativo del poder, que es el especificante político y se vincula con las condiciones de integración del campo político, y el del ejercicio del poder o propiamente gubernativo, donde se dan los distintos grados de racionalización de las relaciones entre la estructura del mismo y las fuerzas sociales constituídas o en potencia. Ambos movimientos ponen de manifiesto que el sustrato de la constitución de hecho del poder y su plena articulación resultan más relevantes que los mecanismos institucionales, sin perjuicio de que según sean los casos, aquellos puedan facilitar u obstaculizar el proceso de fondo de integración y expansión política. Una de las constantes del hecho social contemporáneo consiste en la incorporación progresiva o acelerada de los distintos sectores hacia la integración y participación en los campos políticos naturales. En los países en desarrollo, este proceso se halla en plena evolución y aunque subsisten manifiestas limitaciones, el grado de participación alcanzado es comparativamente superior al que exhibían los países desarrollados en estadios similares de su evolución.

El desarrollo llama a la superación de la marginalidad social, resultado de la combinación de factores económicos, étnicos y políticos y al consiguiente acceso a una vida económica y orgánica y al acceso cultural, lo que acarrea de hecho o de derecho la participación en el quehacer político, sea por canales naturales, organizativos o funcionales.

La plena incorporación de los grupos sociales en la formación del poder representa una condición para el desarrollo, en cuanto ese dato supone el ejercicio de una presión constante que reclama una respuesta que contemple los intereses del conjunto de la comunidad, y desemboca de tal manera en una estructura racional y, por ende, programatoria. Al mismo tiempo, esta circunstancia se constituye en un elemento acelerador de crisis políticas, ante las resistencias que se generan en di-

versos grupos sociales, en especial cuando estos últimos no revelan aptitud para ofrecer soluciones creativas.

En lo que hace al ejercicio del poder, puede advertirse que en las sociedades desarrolladas, más allá de la función de los mecanismos legales, lo que asegura la representatividad política es el hecho de la mediación. La representación surge de varios planos: sociedad civil, el plano parapolítico de la representación de intereses, el propiamente político de los partidos o movimientos y el del Estado o Gobierno. Las fuerzas políticas logran articular intereses de sector en sus propias formulaciones, lo que presupone un esfuerzo permanente de estructuración y vinculación con las fuerzas sociales, sea mediante sistemas estables de comunicación, sea mediante relaciones más directas o estrechas de tipo político.

Se da así una creciente madurez en la demanda de decisiones gubernamentales por la racionalización de la oferta de programas de gobierno, es decir, de probabilidades de decisiones gubernamentales; el ejercicio del poder se convierte en representativo y responsable. Ello determina, por encima de las naturales alternancias, una mayor vigencia del poder continuo en el tiempo y en relación a la programación del desarrollo la mayor probabilidad de que se mantengan las premisas políticas sobre las que el plan se asienta.

Sin duda que la mediación política así estructurada supone un estado de madurez de las fuerzas sociales y sin perjuicio del papel que desempeña durante la evolución de los procesos, aparece en su real vigencia al término de las etapas que definen los términos de superación de la crisis social antes aludida.

Hechas estas consideraciones, creemos oportuno entrar en el análisis de la marcha del proceso político latinoamericano.

En un trabajo conjunto, Gemani y Silvert han señalado una sucesión de seis etapas o estadios principales. En ellos se consideran, como variables de incidencia, los datos de estruc-

tura económica, estratificación social, homogeneidad económica y cultural, identificación nacional y discontinuidades geográficas.

Dentro del marco de predominio de la estructura social tradicional, se destacan dos etapas: 1) Revolución y guerras de la independencia; 2) Anarquía, caudillismo y guerras civiles. En el proceso de transición de la estructura social de pauta tradicional a la de pauta industrial; 3) Dictaduras unificadoras. 4) Democracia restringida con participación limitada. 5) Democracia representativa con participación ampliada y 6) Transición hacia la democracia representativa con participación total. Esta última con una variante enunciada como participación total a través de movimientos o revoluciones nacionales-populares.

Para nuestro enfoque interesa en particular partir de la cuarta etapa, que es por lo demás la que con matices han cubierto ya todos o casi todos nuestros países.

La etapa de democracia restringida se corresponde con los comienzos de la transición hacia la sociedad industrial, inmigración masiva de ultramar, integración en el mercado mundial de la producción de materias primas, movilización de la población de las zonas centrales y surgimiento de grupos medios urbanos. El rasgo más significativo de esta etapa es el funcionamiento formal del régimen democrático; la existencia de algún sistema de partidos; el reemplazo periódico del Gobierno mediante elecciones, si bien con frecuentes discontinuidades del sistema; la vigencia, en el marco liberal, de las garantías constitucionales y sustancialmente la limitación del régimen político a sólo una fracción de la población total. Esta limitación es doble. Por una parte, la profunda división entre las áreas desarrolladas y las atrasadas comporta la exclusión casi completa de una proporción sustancial de la población de las segundas. Por otra, una división casi similar existe dentro de las áreas centrales entre las élites y los estratos medios nacientes y los grupos inferiores. A menudo la división tiene

una base étnica. Ambas formas de división —geográfica y social— significaban la falta de una base común para la identificación nacional. En el funcionamiento político sólo tomaban parte los grupos superiores y pequeños grupos medios de formación reciente y ello con frecuencia solamente a nivel de la emisión del voto. Los resultados obtenidos por la conducción política en esta etapa variaron en función de las condiciones específicas de cada país y de la aptitud de los grupos de gobierno para coincidir en un programa eficiente. Tal el caso de las orientaciones impresas en nuestro país por la llamada generación del 80, las cuales dejando de lado otro orden de valoraciones, significaron colocar al país dentro de un esquema que permitió una acentuada aceleración de su crecimiento económico y modernización social. En otros casos, por el contrario, quedaron selladas condiciones que impusieron un prolongado período de estancamiento.

La etapa de la democracia ampliada corresponde al mantenimiento de una sociedad ahora parcialmente dual, que implica la yuxtaposición geográfica de una región central moderna y regiones periféricas atrasadas. La primera comprende la mayoría de la población urbana, los alfabetos, los grupos medios y los trabajadores urbanos, incluyendo por supuesto a los obreros industriales. La participación social, cultural y política, así como la identificación nacional, incluye principalmente a las personas residentes en las áreas avanzadas. La diferencia con respecto a la etapa anterior consiste en que ahora, no sólo los estratos medios participan habitual y directamente en el gobierno e incluso en algunos casos lo controlan, al menos formalmente, sino que los trabajadores urbanos de la región central también son inducidos a través de los partidos políticos, y se inicia la constitución de una fuerza sindical incipiente. En cuanto al papel de la población de las zonas retrasadas, varía según los casos, pero aún en aquellos donde su presencia política es efectiva, constituye un elemento de-

pendiente por su subordinación a sistemas de semifeudalismo o a formas de caudillismo de allí derivadas.

Nacen así partidos políticos de difusa tendencia reformista, con fuerte apoyo en las clases medias y aunque su organización interna no es muy sólida, la fortalece el hecho de estar en diversas partes entrelazadas con algunas organizaciones no políticas de clase media, si bien en general con insuficiente funcionalidad. Esta base y, sobre todo, la presencia de fuentes de prestigio y dinero entre sus partidarios, les da un carácter marcadamente pluricentrista. Las distancias sociales entre dirigentes y dirigidos no eran demasiado grandes y sobre todo eran mediadas por un conjunto de posiciones intermedias de prestigio e influencia. Dado el nivel de integración existente, dichos partidos estaban al menos parcialmente dispuestos y preparados para oponerse a los grupos conservadores, no obstante que aún contando con el apoyo parcial de grupos de menor nivel, éste era pasivo y no representaba un elemento estratégico para su posición de poder. Cumplieron una función positiva al ampliar la base de representación, fortificar algunos sectores de los grupos medios, abrir mayores cauces al movimiento cultural, acentuar el inicio de la industrialización e introducir algunas reformas sociales, fundamentalmente en el ámbito laboral.

La ambivalencia e indefinición de estas fuerzas frente al problema económico social y, sobre todo, la debilidad derivada del esquema liberal dentro del cual se desarrollaron, particularmente en orden a poner en funcionamiento los cuadros receptivos de una extensa participación política y dar formas efectivas de representatividad y mediación a las fuerzas sociales estructuradas, las inhabilitaba para asumir la continuidad del proceso político.

La acción posterior de dichas fuerzas ha demostrado su incapacidad para superar las carencias apuntadas.

La transición hacia un régimen de participación total coincide con la tendencia a la movilización total de la pobla-

ción, acompañada en distinta medida por la disminución proporcional de la población extranjera, migraciones internas masivas y urbanización acelerada, acentuación del crecimiento industrial e integración aún insuficiente o falta de integración de los sectores recientemente movilizados.

Bajo distintas características es ésta la etapa que transitan la mayoría de los países del hemisferio Sur, sea como realidad vigente o como perspectiva a breve plazo.

Las situaciones que se presentan son sin duda diversas y en casi todos los casos los signos de inestabilidad son evidentes, así como el alejamiento del modelo puro de participación total dentro de democracias pluralistas, alcanzado, aunque no sin dificultades, por los países occidentales de avanzado desarrollo.

En esta coyuntura aparecieron en varios países los llamados movimientos nacionales-populares, de indudable gravitación en la realidad política. Esta estructura se presenta edificada sobre dos soportes: las masas movilizadas y algún tipo de élite proveniente de grupos medios de la población y del ejército. La ideología de esta élite es marcadamente diferente de la de los grupos que se ligaron a los movimientos de masas en la experiencia histórica europea. Tal puede considerarse el caso del peronismo, el Movimiento Nacional Revolucionario Boliviano, el vargarismo y el partido de la revolución mejicana, no obstante que éste nace en un período anterior. Aunque algunos análisis incluyen en esta categoría al castrismo y a los partidos Apra del Perú y Acción Democrática de Venezuela, las diferencias parecen evidentes con el primero por sus características ideológicas y programáticas y su incidencia en el campo de las relaciones exteriores y con los segundos por estar próximos a una impronta liberal.

Se asigna en estos movimientos una particular importancia a la presencia de nuevas élites marcadas por una situación definida como de inconsistencia de status y se explica que los

cambios que provoca su intervención, se originan en los períodos iniciales de la industrialización o desarrollo económico.

Los vínculos organizativos del modelo están dados por la élite señalada, en reacción frente a su previa ubicación social; una masa movilizada como resultado del crecimiento de expectativas y frecuentemente cargada de inmigrantes del campo a los centros industriales o comerciales y una ideología o psicología dominante, típica y suficientemente difundida como para desempeñar las funciones de comunicación y generación de entusiasmos. Esta fórmula opera con una fuerte afirmación nacionalista, una carga de reacción contra las ambivalencias y dualidades que ostentan las fuerzas políticas de los sistemas limitados o ampliados y se apoyan en una organización sindical creada por el reclutamiento de dirigentes que superan los cuadros de las organizaciones sindicales incipientes, con debilidad en sus posiciones nacionales y falta de aptitud para facilitar la incorporación masiva de los grupos obreros no especializados.

La organización de estos movimientos es de tendencia vertical, con fuertes lealtades encarnadas en sus líderes. Su orientación es políticamente excluyente, o sea, hacia un unipartidismo práctico.

Pero la característica fundamental reside en que estos movimientos consiguen nuclear a la mayoría de los trabajadores y amplios grupos de clase media, configurando de tal modo una fuerza política con capacidad de gravitación prácticamente mayoritaria a nivel electoral y en ciertos sectores también organizacional.

Las ya señaladas características monolíticas, autoritarias y personalizadoras, entrañan fórmulas proclives a originar procesos de encerramiento y corrupción, acentuar tendencias burocráticas en la estructura estatal y no atraer el apoyo de élites técnicas necesarias.

Su aporte considerable reside en la apertura de amplios cauces de participación acompañados de un poderoso impulso

de igualación social, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, la afirmación del industrialismo y el avance en las ideas de afirmación nacional.

En cuanto a las alternativas que crea este esquema y las posibilidades de su evolución, podemos decir que el caso mexicano, con características muy especiales por su aparición temprana, provocó una sustitución global de élites, reduciendo paulatinamente las resistencias y posibilitando la instauración de una nueva clase dirigente, apoyada en una ideología funcional, flexible y desprejuiciada, que entra en el proceso industrial con gran dinamismo, asegurando una eficiente estabilidad, si bien sobre la base de detener la profundización de los niveles de participación política, lo que deja abierto sin duda un importante interrogante.

Los demás movimientos, por distintos motivos, resultaron desalojados del poder, lo que da origen al retorno a sistemas de participación limitada, sea bajo el mantenimiento de las formalidades representativas, sea a través de gobiernos de las FF. AA.

No obstante aquellas tendencias conservan indudable vitalidad, directamente relacionada con el grado de promoción organizacional, particularmente en el nivel sindical, lograda desde el ejercicio del poder.

El problema que plantea su continuidad se relaciona además del mantenimiento de los liderazgos, con la permanencia de la adhesión y del peso de las distintas élites, que la organizaron y promovieron, en cuyos medios dirigentes parece superada en alguna medida la situación inicial de inconsistencia de status. La posibilidad del abandono paulatino de esas élites puede acarrear la pérdida del apoyo de las clases medias, alterando así el carácter tendencialmente mayoritario del movimiento y abriendo la posibilidad de la constitución de un grupo político de base netamente obrera y que, por consiguiente, puede perder la magnitud de su influencia.

Torcuato Di Tella ha destacado esta circunstancia en nuestro país, afirmando la perspectiva de agrupamientos políticos duales que faciliten el afianzamiento del sistema democrático, dentro del cual concibe una etapa de disminución en el peso relativo del sector obrero, en la cual no obstante fortifique su estructura directiva con el incremento de su experiencia política y la aproximación de grupos técnicos, madurando así una instancia posterior de mayor influencia.

La otra alternativa reside en que los modos de conducción política hagan viable un sistema de alianzas y apoyos parciales, dentro desde luego de las condiciones que se imprimen para hacer efectivamente posible este resultado.

La referida etapa de transición hacia el régimen de participación total ofrece otras formulaciones políticas que la que acabo de analizar, si bien en todos los casos los sistemas continúan siendo restringidos si nos guiamos tanto por la participación electoral que varía por debajo del 50 % de la población adulta, como por el mantenimiento de grupos marginales.

En países como Colombia y Venezuela, mantienen su predominio fuerzas políticas nacidas dentro del esquema liberal del estadio de democracia ampliada. No obstante los progresos obtenidos en la vía de una modernización relativa del aparato de gobierno, la capacidad de ampliar la incorporación de sectores y crear nuevas formas de mediación política se mantiene reducida y los programas de reforma social conservan su impronta burocrática y la carencia de una fuerza ideológica impulsora.

En casos como el de Chile y Perú, se advierte la influencia de fuerzas políticas y dirigentes modernos, que parecen decididos, en una etapa que está aún en nivel de ensayo, a quebrar las tradiciones liberales persiguiendo deliberadamente la ampliación acelerada de la participación económica, cultural y política, crear mecanismos que permitan la expresión directa de la opinión popular por encima de las trabas del sistema de arrastre, promover el fortalecimiento de las organizaciones de

base y su integración en la estructura de decisiones; garantizar el máximo apoyo técnico a sus programas y ubicar los planes de reforma en un marco ideológico enérgico pero abierto y flexible; alentar, aunque no sin resistencias, la aceptación de los grupos empresarios más modernos y afirmar la vocación nacional en lo interno y lo internacional.

Estas fuerzas tienen por otra parte en cuenta las experiencias recogidas por los movimientos nacionales populares en lo que respecta a la movilización de las masas y la liberación de energías, si bien cuidando no acentuar los elementos de personalización y fortalecer la concurrencia del aporte general al desarrollo.

Luego de plantear el tema antes señalado de la superación de las crisis social y política como requisitos para el desarrollo, Jaguaribe expone los tres modelos políticos que a su juicio constituyen la respuesta a los tres tipos de situaciones que sustancialmente presentarían nuestras realidades nacionales.

Estos modelos pretenden expresar de un modo global los resultados políticos que afluyen del nivel de evolución e influencia relativa logrado por los grupos sociales, en concordancia con la graduación de los estadios económicos y culturales.

El primero de ellos —al que denomina neobismarekiano o nacional capitalista— supone la existencia de un sector empresarial suficientemente numeroso y dinámico y consciente de sus intereses y capaz de constituirse en el impulsor principal del desarrollo. Dicho sector tendería a promover una representatividad política, buscando un compromiso de los intereses del empresariado y las masas, sobre la base de la formulación de una ideología desarrollista nacional capitalista.

La estructura de conducción política consistiría en el ejercicio por parte del Jefe de Gobierno de un arbitraje entre los grupos sociales, que fundado en una contabilidad social objetiva que permita alcanzar la tasa más alta posible de inversión y en base a una programación proyectada por el Estado, ordene el régimen de participación de los sectores

teniendo en consideración su efectiva capacidad de gravitación, asegurando al grupo empresario una función de liderazgo en la promoción del desarrollo. La acción de gobierno se orienta hacia las grandes inversiones públicas y de base, ataca las estructuras económicas precapitalistas, favorece la socialización de los servicios públicos y en el orden social trata de lograr la igualdad de posibilidades y el bienestar social compatible con los requerimientos de inversión reproductiva. Desde el enfoque político enfrenta a los grupos tradicionales y a los sectores que propugnan programas radicales, contrarios a la propiedad privada de los medios de producción. Finalmente, el modelo incluye la defensa y consolidación nacional a través de la emancipación económica y la independencia de las presiones externas. Brasil, Chile, México, Colombia, Venezuela, Uruguay y nuestro país se encontrarían, según el autor citado, en condiciones de adoptar este modelo en razón del nivel alcanzado por sus economías y la presencia de grupos empresarios suficientemente poderosos. Como ejemplo aproximado refiere el caso de la alianza de los Partidos Social Demócrata y Laborista en el Brasil, antes y durante el Gobierno de Kubistchek. En México, luego de una revolución de clase media, aunque con base agraria que se inicia como capitalismo de estado, el sector empresario habría asumido el liderazgo político.

El segundo modelo es el que denomina capitalismo de Estado. Como factor dinámico no aparece aquí la burguesía empresaria, aún débil, sino el sector tecnocrático de clase media, formado fundamentalmente en los cuadros burocráticos y de las fuerzas armadas. El acceso al poder, en razón de los obstáculos políticos existentes, ocurre a través de movimientos militares; la continuidad de la situación así creada se logra a través de alianzas con las masas de trabajadores urbanas y rurales y se forma como instrumento de mediación un partido oficial que tiende a ser excluyente y cuya función es reclutar militantes profesionales y alentar la presión ideológica en favor de la acción de gobierno.

El Estado, sin afectar sustancialmente los regímenes de propiedad, ejerce el control de las empresas particulares y se convierte en la fuente básica de ahorro e inversión asumiendo a través de la burocracia tecnocrática la gestión de empresas principales.

Los sistemas de participación se alteran considerablemente en búsqueda de una mayor nivelación social. El caso más típico estaría constituido por el Movimiento Nacionalista Revolucionario boliviano en la década del 50. El modelo descrito constituiría la salida funcional en aquellos países definidos por la presencia de un patricionado rural semifeudal, encaminado a una burguesía urbana, mercantilista y cosmopolita, mecanismo de vinculación con los mercados e intereses extranjeros, que acusan una situación de equilibrio de estancamiento.

El tercer modelo es el socialista y la situación que lo origina está dada por el caso del país donde al cuadro descrito en el párrafo anterior se añade la consolidación del ejercicio de un tipo de dominio que tiende a cerrar a la clase media el acceso a los niveles burocráticos y militares, impulsándola a la clandestinidad y la conspiración, lo que crea contingentes de revolucionarios profesionales, cuyas posibilidades de éxito estarían relacionadas con el grado de desmantelamiento del aparato burocrático militar. Se añade que el análisis de las experiencias revela que las condiciones intervinientes provocan la identificación del modelo con la ideología marxista y la atracción hacia la órbita de países que sustentan ese régimen.

Si en esta última descripción, he seguido el cuadro que traza Julio Jaguaribe, ha sido porque considero que el mismo constituye uno de los mejores y más claramente elaborados. Creo que interesa particularmente comentar el tipo llamado neobismarckiano dado el énfasis con que se lo considera frente a la situación alcanzada por los países más evolucionados del hemisferio sur.

La experiencia parece revelar las dificultades con que tropieza este modelo para su implantación y desenvolvimiento.

En virtud de las tensiones económico-sociales antes aludidas, así como a la presencia en algunos casos de organizaciones representativas de los grupos populares considerablemente estructuradas, la posibilidad de acceso al gobierno de este tipo de sistemas a través de la vía electoral resulta difícilmente probable, aún allí donde la participación electoral es de hecho restringida. Pero incluso donde el proceso que los genera es diverso, se ofrecen dificultades manifiestas para su evolución. Imaz, que ha sostenido expresamente la posible aplicación del sistema a nuestra realidad, acentúa especialmente la necesidad de motivar a los grupos sociales a través de una prédica nacionalista, apoyar a los sectores dinámicos en desmedro de los tradicionales y reconocer, frente al hecho irreversible de la movilización de las masas populares, la afirmación del proceso de democratización social.

Estos requerimientos, que se presentan como los datos mismos de una conducción que aspire a atraer la opinión e impulsar el desarrollo a través de la superación de crisis sociales y políticas, no parecen adecuarse con la actitud renuente de los grupos empresarios dominantes hacia la asunción de sus perspectivas con autonomía programática, el necesario dinamismo y la capacidad de afirmación del interés nacional frente a una tradición cosmopolitista; tampoco con la decisión de los grupos políticos que demuestren firmeza en el camino de la programación y el reclamo de cambios en la estructura social ni con el grado de poder alcanzado por las organizaciones sindicales.

