

MODELOS POLÍTICOS Y DESARROLLO NACIONAL EN AMÉRICA LATINA

HELIO JAGUARIBE

LA AMPLIA ACEPTACIÓN que desde la segunda guerra mundial han tenido las técnicas de programación del desarrollo nacional, ha desplazado la polémica inicial sobre planeación socioeconómica de lo relativo a méritos intrínsecos de la planeación, hacia temas meramente operacionales, hasta ahora no tan simples, referentes a las condiciones sociopolíticas de la planeación consecuente y la efectiva puesta en práctica de los planes.

Sólo algunos rezagados de la generación del *laisser faire* arguyen aún que el proceso económico sólo puede darse, o tiende a ser mejor, si está regulado por el libre juego del mercado. La gran mayoría, por otra parte, acepta hoy la compatibilidad de la planeación como tal, y el sistema democrático, tesis sostenida con gran énfasis, por primera vez hace ya tres décadas, por Mannheim y Schumpeter.

Sin embargo, no ha sido sino hasta muy recientemente, hacia los últimos años de la década del cincuenta, que se está dando la atención debida a las dificultades reales de la planeación, que no son económicas ni técnicas, sino esencialmente políticas. La planeación del desarrollo nacional de un país es tanto más necesaria cuanto menos integrada es la política y menos desarrollada la sociedad. Mientras que las técnicas de programación son un instrumento importante, si bien no estrictamente indispensable, para fomentar el desarrollo socioeconómico de una sociedad políticamente bien integrada, culturalmente avanzada y económicamente próspera, dichas técnicas se convierten en un requisito indispensable para el desarrollo de sociedades no integradas, con una mayoría ciudadana no educada y una economía primaria con productividad e ingresos bajos. Sin embargo, este tipo de sociedades son precisamente aquellas en las que las condiciones sociopolíticas son menos favorables para la

planeación consecuente y la puesta en práctica efectiva de los planes.

Esencialmente, los obstáculos sociopolíticos para la planeación en cualquier sociedad son de tres órdenes,¹ relativos a: 1) la viabilidad nacional, 2) el régimen de participación y 3) la representatividad política.

El primer orden de obstáculos se refiere a la viabilidad nacional de la sociedad en cuestión. Planeación nacional y del desarrollo nacional son conceptos que implican a la nación como sujeto y objeto de esta planeación. Hay otras formas de planeación posibles y de hecho se están llevando a cabo de manera eficiente: planeación por agencias internacionales, planes multinacionales, planes regionales, etc. Sin embargo, en las condiciones presentes de las relaciones internacionales, las naciones constituyen las unidades centrales e irremplazables como agentes para esa planeación y como marcos de trabajo para lo que se va a planear. A pesar de esto, no sólo los potenciales de las naciones, en términos de recursos naturales y humanos y de las condiciones internas y externas para su uso, son extremadamente diferentes, sino que varían hasta el punto de que algunas naciones no reúnen los requisitos mínimos de viabilidad, tal como éstos se pueden evaluar objetivamente en un momento dado. El caso más obvio de no viabilidad es el debido a la excesiva pequeñez de los recursos naturales y humanos de la nación. Ese concepto es esencialmente histórico y depende, fundamentalmente, del nivel de la tecnología de cada época. Lo que era un tamaño suficiente o aun favorable para el desarrollo nacional en la era preindustrial o en la época temprana de la revolución industrial se convierte definitivamente en insuficiente en las posteriores.

El problema esencial en la viabilidad nacional es, en primer término, la disponibilidad o no, dentro del territorio nacional, de suficientes recursos naturales y humanos para permitir, dada la tecnología de la época, una diversificación de la producción y el consumo, dentro del marco de la relación urbana rural, que proporcione la posibilidad de una autosuficiencia relativa en ali-

¹ Para mayor elaboración y un tratamiento detallado de ese problema y de la teoría de los modelos políticos, véase Helio Jaguaribe, *Desenvolvimento económico e desenvolvimento político*, Río de Janeiro, Fondo de Cultura, 1962.

mentación básica, bienes industriales y servicios sociales. En este caso tendríamos lo que puede llamarse viabilidad nacional *individual*. En segundo término está la posibilidad de extender el mercado nacional, por lo menos hasta un tamaño mínimo, mediante arreglos autojurídicos con otros países para crear mercados comunes, uniones aduaneras e instituciones similares. Tendríamos entonces la viabilidad nacional colectiva.

El problema de nuestra época, de las muy pequeñas naciones subdesarrolladas, es que no son viables individual ni colectivamente. Debido a la falta de recursos suficientes, no pueden transformarse en naciones industriales y formar su propio proceso de acumulación de capital; y por su falta de capacidad técnica, no pueden desarrollar sus insuficientes recursos mediante el comercio internacional, ya que están condenadas a continuar exportando productos primarios e importando bienes industriales, dentro de un marco de condiciones comerciales cada vez menos favorables. Finalmente, al estar situadas en un mundo bajo la hegemonía en competencia de dos superpotencias y la influencia de las naciones europeas altamente industrializadas, que tratan de desarrollar aún más su participación en el comercio mundial, las pequeñas naciones subdesarrolladas aún no poseen condiciones económicas y políticas para formar en términos igualitarios mercados comunes o uniones aduaneras, o para asociarse a ellas, y quedan entonces obligadas a convertirse en satélites de alguna de las grandes superpotencias, o a mantener, aun bajo el disfraz de alta independencia y autodeterminación formales, la dependencia colonial de una gran nación capitalista.² Y aun cuando se les permita algunas de las ventajas de un mercado común regional, como es el caso del mercado común centroamericano, una institución de esta naturaleza está privada de los medios para garantizar la viabilidad nacional de sus miembros, aunque fuera en forma colectiva, debido a que las naciones miembros no son, de hecho, los sujetos libres de la unión, sino que sólo constituyen su espacio geográfico y demográfico. La mayor parte del capital, de la tecnología, y de las decisiones importantes son ajenas a las naciones miembros y permanecerán, hasta donde es posible prever, bajo el dominio de

² La dependencia de una potencia socialista importante, debido al carácter autocontenido de ese sistema económico, lleva a convertirse en dependencia satélite pero no de naturaleza colonial.

empresas privadas norteamericanas y la guía del gobierno norteamericano.

El segundo orden de obstáculos políticos para la planeación nacional se refiere al régimen de participación que prevalece en la sociedad en cuestión. Una sociedad compleja tiene también un régimen de participación complejo, ya que la complejidad social se debe a una gran diversificación y especialización de los papeles sociales, obteniendo, cualitativa y cuantitativamente, *status* y recompensas diferentes. Estas diferencias, sin embargo, pueden implicar una igualdad básica mayor o menor, debido a la pertenencia común a la misma sociedad y a formas y grados variables de movilidad social.

En la actualidad, los países subdesarrollados son, en su mayoría, sociedades complejas en las cuales existe, con movilidad social insuficiente, una gran diferencia en el régimen de participación de sus miembros, hasta cierto punto aceptado por las prácticas sancionadas del día y, aun en mayor medida, constituyendo una característica y fundamento implícitos, pero esenciales, del *statu quo* existente. El promover el desarrollo de estas sociedades afecta de manera substancial al régimen prevalente de participación. En gran medida el desarrollo social económico implica y a la vez conduce a una redistribución de la riqueza, la educación y la influencia. Dicha redistribución desde el punto de vista de las *élites*, no sólo reduce privilegios anteriores a los cuales están muy apegadas, aunque sea por razones honorables, sino que tiende a imponer en ellas la mayor parte de los sacrificios necesarios para elevar a las masas a niveles y modos de participación superiores. Del lado de las masas, por otra parte, esta redistribución tiende a producir esperanzas que crecen automáticamente al ser satisfechas y tiende a romper su anterior sentido de correlación obligación-derechos conduciendo a minimizar las primeras y a exagerar los últimos.

Estas dos tendencias opuestas llevan a todo proceso de desarrollo un fuerte contenido de lucha social que afecta de la misma manera a cualquier intento de planeación nacional. La mayor parte de los ciudadanos estará de acuerdo con muchos de los aspectos del desarrollo económico o aun activamente aspirará a ellos. Las *élites* sin embargo, no desean atraer los cambios sociales correlacionados, y las masas no están ni suficientemente

satisfechas con la redistribución resultante de obligaciones y ventajas sociales ni desean esperar a que maduren las nuevas inversiones antes de cosechar los beneficios esperados. Bajo estas tendencias encontradas, la planeación nacional se lleva a inconsistencias bien conocidas y fatales en su formulación (contradicción entre los objetivos y la insuficiencia de los medios) y debilidades en su puesta en marcha. Esta es la razón por la que, entre las naciones subdesarrolladas actuales, la gran mayoría de los planes para desarrollo nacional han acabado en total fracaso.

El tercer orden de obstáculos políticos a la planeación nacional, aunque está relacionado con el anterior, tiene un carácter específico y se debe a la falta de representatividad política. La participación en el poder, para comenzar, es una de las componentes esenciales del régimen de participación existente en cualquiera sociedad. Una de las diferencias típicas entre los niveles sociales es su grado y forma de participación en los elementos integrantes y resultados del proceso del poder. Sin embargo, la representatividad política no puede reducirse a una mera participación en el poder, ni tampoco está limitada al proceso formal de la representatividad democrática. Requiere de ambos, en su forma completa, pero implica también un consenso social básico. En los países desarrollados, los conflictos entre clases, sectores y grupos son relativamente marginales con referencia a su acuerdo fundamental respecto de los intereses y objetivos nacionales, instituciones sociales y sus papeles en el régimen subyacente de participación. Por el contrario, en las naciones subdesarrolladas no existe dicha base común ni un conjunto de valores recíprocamente aceptado. El equilibrio de que gozan en su fase de pre-desarrollo no es el resultado de un acuerdo básico sino la consecuencia de una combinación particular de falta de conciencia, de inercia tradicional y coacción. La promoción del desarrollo en dichas sociedades rompe ese equilibrio y, antes de que éste pueda restablecerse a un nivel superior, trae consigo toda clase de aspiraciones y comportamientos contradictorios, de los cuales no puede formarse espontáneamente ni alcanzarse en breve plazo un acuerdo. Como consecuencia, hay una falta de representatividad política que afecta todo el proceso del poder, con los correspondientes efectos en la orientación, consistencia y posibilidad de poner en marcha cualquier plan de desarrollo nacional.

1. MODELOS POLÍTICOS Y DESARROLLO POLÍTICO

Lo que permite la posibilidad política de ajustar para propósitos de desarrollo, en países de viabilidad nacional, las aspiraciones *masa-élite* en términos mutuamente compatibles, es el hecho de que el desarrollo socioeconómico constituye un proceso con suma no nula.³ Los modelos políticos son los esquemas de compatibilización política, para el desarrollo socioeconómico, y en países con viabilidad nacional, de las aspiraciones y comportamiento *masa-élite*. El desarrollo político es, precisamente, el proceso político que conduce a la compulsión y a la práctica duradera de los modelos políticos más convenientes para la promoción del desarrollo nacional de una sociedad, en condiciones dadas. Esto implica un cambio de modelos políticos de acuerdo con los resultados, positivos o negativos, de su aplicación. En otro nivel, no menos importante, el desarrollo político adquiere un significado más concreto, que es el más comúnmente entendido por los analistas políticos.⁴ Dicho significado es el de la participación, representación, institucionalización y funcionalización creciente del proceso del poder.

Existen tres modelos políticos básicos y dos clases de combinaciones posibles entre ellos. Estos tres modelos políticos básicos están determinados en número y características por las tres situaciones típicas en que la relación *masa-élite*, tal como puede observarse empíricamente, se presenta en las complejas sociedades subdesarrolladas de nuestro tiempo.

La primera situación típica es aquella en que los sectores y grupos importantes, en la *élite*, están de hecho interesados en promover el desarrollo socioeconómico de su nación. En ese caso estos sectores y grupos están abiertos a la comprensión de los requerimientos básicos de sus objetivos y están preparados para tomar la responsabilidad y para pagar un precio por ello, siempre y cuando sus esfuerzos sean convenientemente recompensados. Tales sectores y grupos forman lo que puede llamarse burguesía nacional y existen en aquellos países donde un proceso espontáneo de desarrollo ha roto la sociedad tradicional previa y ha dado bienestar, educación e influencia a nuevos sectores en la

³ Cf. Helio Jaguaribe, *op. cit.*

⁴ Cf. Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", en *World Politics*, xvii, núm. 3, abril 1965, pp. 386-430.

élite o ha incorporado a ella a los nuevos industriales, a los comerciantes, a los administradores y técnicos que manejan las nuevas industrias y servicios relacionados y a los intelectuales modernizantes. Este es, en América Latina, el caso típico de México, Venezuela, Brasil, Argentina y Chile.⁵

La tercera situación típica es aquella en que prevalece bien sea un sistema de dos clases o una coalición de dos clases, oponiendo los sectores privilegiados a las masas sin privilegio, compuestas en su mayoría por campesinos. Donde prevalece el sistema de dos clases las *élites* privilegiadas se mantienen tradicionales a sus valores y conducta, al menos en todo lo referente a su *status* social, sin haberse formado una clase media claramente diferenciada. Las funciones de la alta clase media, en el ejército, la burocracia y las actividades privadas, son ejecutadas por miembros de la *élite*, frecuentemente como un equivalente de la aristocracia inferior de la "nobleza de capa y espada" del antiguo régimen. Los papeles de la clase media inferior son ejecutados por los sectores ascendentes de las masas, que conservan, sin embargo, un *status* y conducta dependiente y semiservil frente a las *élites*. En el caso de una coalición de dos clases los sectores de *élite* y de *sub-élite* de la clase media viven en un sistema fraudulento de doble *standard*, que niega en la práctica lo que se proclama en principio, y consecuentemente mantiene la explotación y la sujeción de las masas. Este era el caso típico, en Latinoamérica, de Cuba antes de la Revolución y continúa siendo el caso de la sociedad de parte de los países centroamericanos y del Caribe. Paraguay, desde los fallidos intentos de desarrollo nacional por los militares, en los años treinta, llevado a la pretorianización de sus fuerzas armadas, y Honduras, en Centroamérica, son ejemplos del primer caso. En ambos casos, el único sector favorable al desarrollo, cuando ha logrado sobrevivir y romper la atomización social impuesta por las fuerzas de represión, está formado por las *contra-élites*, que viven clandestinamente o en el exilio como revolucionarios militantes.

Las tres situaciones típicas descritas, excepto cuando están complicadas por el problema de la falta de viabilidad nacional

⁵ Colombia pertenece aún a ese grupo pero ha sido perfectamente afectada por una lucha prolongada entre masa y élite que tiende a arrastrarla al tercer caso. Uruguay pertenece también a ese grupo pero se encuentra afectada por su precaria viabilidad nacional.

(como es el caso de los países Centroamericanos y del Caribe) pueden ser cambiadas y son susceptibles de desarrollo nacional si el modelo político conveniente, en cada caso, se adopta y se pone en marcha oportuna y consistentemente.

El modelo conveniente para la primera situación es el nacional capitalista, basado en la movilización *neo-bismarkiana*, a través de un partido favorable al desarrollo, de la burguesía nacional, la clase media progresista y las masas. La segunda situación típica es asequible al desarrollo nacional por medio del modelo Estado capitalista, basado en la movilización nasserista de los sectores modernos de la clase media, la conquista del poder mediante un golpe con éxito y la organización de un partido de la revolución nacional que incorpore las masas, y emplee al Estado con profundidad en la promoción del desarrollo socio-económico. La tercera situación típica, en cada una de sus dos variedades, puede corregirse y conducir al desarrollo nacional (para naciones viables) por medio del modelo socialista favorable al desarrollo, basado en una revolución triunfante por la *contra-élite*, trayendo consigo la centralización, en el Estado, de todas las funciones sociales relevantes para el cambio estructural de la sociedad y movilizándolo las fuerzas políticas mediante un partido revolucionario.

A estos tres modelos políticos básicos deben añadirse dos clases de combinaciones posibles de ellos, resultado de diferentes clases de combinación entre el nacional capitalista y el Estado capitalista y entre este último y el socialista favorable al desarrollo.

Para los propósitos de este estudio basta con señalar que los modelos políticos, de la misma manera que con los económicos, no garantizan éxito en una forma automática o fatalista.⁶ Se trata simplemente de recetas para la acción, y el éxito o el fracaso, que si bien depende, para cada situación típica, de la elección correcta y la aplicación oportuna del modelo más conveniente, dependerán también enteramente de la habilidad con que las políticas y medidas esquemáticas implicadas en un modelo sean efectivamente elaboradas, ajustadas a las condiciones existentes y puestas en práctica.

⁶ Para mayor elaboración de este asunto véase Helio Jaguaribe, *op. cit.*

2. EL CURSO DE LOS ACONTECIMIENTOS EN AMÉRICA LATINA

La crisis estructural

En términos socio-económicos América Latina, tal como se acepta generalmente hoy en día, después de un largo período colonial, que duró hasta la mitad del siglo XIX, y otro semicolonial, que transcurrió hasta los años treinta, fue empujada por la gran depresión a uno de transición aun en curso, que condujo a su modernización en diferentes grados de complejidad y realización. El desafío común a que se han enfrentado los países latinoamericanos desde los años treinta y que ha conducido a su fin el viejo sistema semicolonial, ha sido la imposibilidad de continuar importando de los países desarrollados, a cambio de la exportación de productos primarios, todos los bienes industriales y servicios técnicos requeridos.

Este desafío, entre otras causas, ha obligado a los países latinoamericanos a llegar a diferentes grados de sustitución de las importaciones y a la industrialización, y a los cambios sociales correspondientes.

El proceso de sustitución industrial llevado a cabo en una forma espontánea durante los años treinta y principios de la época del cuarenta, y de manera más consciente y deliberada desde finales de ésta década hasta la década del cincuenta llegó a una crisis estructural, a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, una vez agotadas las posibilidades de desarrollo económico dentro del contexto socioinstitucional preexistente. Dicha crisis expresa un amplio y profundo desequilibrio en el tejido social de los países latinoamericanos y la consecuencia de una triple distorsión estructural: social, económica y política.

En el fondo de la distorsión social se encuentra el desequilibrio urbano-rural. El campo conserva su vieja estructura semicolonial, largamente conservada por el poder político que resta de las oligarquías rurales. Como consecuencia, ninguna de las poblaciones rurales, que representan más del 50% del total y que viven en condiciones campesinas de subsistencia, tiene ninguna capacidad de absorción de la producción industrial de sus países respectivos —limitando el mercado doméstico, aun en el caso de las naciones más grandes y de dimensiones autoeconómicas— ni los Estados están suficientemente abastecidos de alimentos y otros productos agrícolas. Los efectos secundarios de

ese desequilibrio son tan numerosos como críticos: desempleo rural crónico; migración en masa de los campesinos a las ciudades, sin las facilidades educativas y de trabajo correspondientes, causando las proliferaciones cancerosas de los tugurios urbanos; atraso generalizado en la mayoría del territorio de los países latinoamericanos; ociosidad prematura de una industria aun en pañales; falta de condiciones para reasumir la rapidez de desarrollo de décadas pasadas antes de haber alcanzado un nivel de modernización generalizado y suficientemente alto, y una capacidad de crecimiento económico autosuficiente.

En el fondo de la distorsión económica está el desequilibrio intersectorial, causado por la baja remuneración y la organización absoluta del sector público y la hiper-concentración del ingreso y de la propiedad en manos de los sectores privilegiados. Finalmente, en el fondo de la distorsión política está la falta de representatividad del proceso del poder, con la mayoría de la población *de jure* (analfabetos) o *de facto* (masas desorganizadas) ya sea privadas de cualquier participación política o sin condiciones para comprender sus necesidades básicas y las formas políticas para atenderlas de una manera realista. Contrastando con la enajenación política y el extrañamiento de las masas, los sectores privilegiados operan el proceso político casi exclusivamente para su propia clase y su ventaja personal.

Las respuestas con éxito

La crisis estructural esquematizada anteriormente no ha afectado en la misma forma a todos los países latinoamericanos porque, en algunos de ellos, se logró una respuesta relativamente venturosa, ya sea desde un período inicial o bajo la presión actual de la crisis presente. Estas respuestas, aun cuando se hubiesen dado con anticipación a la elaboración teórica de los modelos políticos previamente mencionados, han consistido, en último análisis, en la adopción del modelo conveniente y de su razonable puesta en práctica.

Un análisis sucinto de los éxitos comenzaría con México, Venezuela y Chile. Se trata de casos muy diferentes en cuanto a la época en que sucedieron y en la forma que se adoptó al modelo político apropiado y su puesta en práctica. La Revolución Mexicana comenzó en 1910, sin ninguna influencia de las

vicisitudes económicas y políticas que fueron características del primer período de postguerra y llegó, después de un largo proceso, del Estado capitalista de Obregón, Calles y Cárdenas al nacional capitalismo de hoy. El movimiento de reforma venezolano, después de una primera caída producida en 1945-48, interrumpida por una dictadura militar estéril, volvió a comenzar en 1958. En Chile, de manera diferente, el proceso de desarrollo político es, a la vez, más viejo y más nuevo. Más viejo, en tanto que una larga tradición representativa semidemocrática existe, con pocas y relativamente cortas interrupciones, desde la mitad del siglo XIX; y más nuevo, ya que el actual régimen orientado hacia el centro-izquierda llegó al poder en 1964.

Independientemente de sus orígenes y evolución, lo que la historia de estos tres países tienen en común es el hecho de que han logrado constituir y operar con una consistencia razonable un sistema que representa el modelo nacional capitalista. En estos tres países, una alianza entre la burguesía nacional, los sectores progresistas de la clase media y sectores importantes de las masas organizadas expresadas a través de un partido (PRI, AD, PCD) comprometidos en el desarrollo económico y la reforma social, bajo una dirección *neo-bismarkiana*, ha logrado —a pesar de toda clase de desventajas y falacias— reorientar el proceso del poder. Por una parte, las posibilidades de entrada al proceso fueron cada vez más amplias para las masas y el pueblo en general. Además, los papeles y valores de la *élite* se adaptaron, en un grado considerable, de manera funcional a la promoción del desarrollo económico. La razón puede ser, como en México, que la vieja *élite* fue desplazada por la Revolución, que creó la suya propia, o bien porque, como en Venezuela y en Chile, una nueva inteligencia ha sido capaz, de manera tangible, de reajustar los sectores más progresistas de las *élites* a los nuevos papeles y normas de comportamiento. Por otra parte, los resultados políticos en estos países fueron cada vez más consistentes con las necesidades nacionales y más orientadas hacia la consecución del servicio público y la promoción del desarrollo socioeconómico.

Otro caso con relativo éxito es el actual de Perú. Después de las décadas trágicas de una situación sin salida y obstinado mantenimiento del *statu quo*, durante el cual los heroicos esfuerzos de Haya de la Torre y del Apra fueron anulados por la opo-

sición sistemática del ejército, parece que finalmente se ha llegado a una forma de salida. Haya y el Apra se cansaron, perdieron su ímpetu reformista y, debido al efecto combinado de la edad y la desilusión, llegaron a aliarse con las fuerzas del viejo régimen. Siguiendo, sin embargo, una tendencia opuesta, el ejército, bajo la influencia de una nueva generación de oficiales, pero manteniendo sus sentimientos tradicionales anti-Haya, se interesó cada vez más en las reformas sociales, el desarrollo económico, y la autonomía nacional. Esto propició la aparición de un nuevo dirigente, Fernando Belaúnde y la formación de un nuevo movimiento político, Acción Popular, dedicado a esos fines.

El régimen de Belaúnde es una mezcla de capitalismo nacional y Estado capitalista. La forma y la intención oficial del régimen pertenecen al primer modelo. La realidad peruana, sin embargo, lo lleva más hacia el último. El hecho de que el ejército siga siendo el árbitro de la política y un instrumento de cambio social mejor organizado y más eficiente que el partido de Belaúnde, contribuye de manera decisiva a reforzar las características del Estado capitalista en el proceso político. Por otra parte, sin embargo, este mismo hecho dificulta la estabilidad del régimen, ya que ni Belaúnde, ni por el momento el ejército, desean someterse al mismo.

Un tercer caso con éxito, si bien diferente, es el de la Cuba revolucionaria, donde el movimiento de Fidel Castro ha podido construir y operar consistentemente un sistema que corresponde al modelo socialista favorable al desarrollo. El gran problema de Cuba —opuestamente a lo que ha sido proclamado por tantos hipócritas— no es ni lo inadecuado del modelo adoptado ni su puesta en marcha impropia, cualesquiera que sean las razones que se puedan dar acerca del número de importantes desventajas que podrían haberse evitado. El gran problema de Cuba es el de su viabilidad nacional. Los recursos naturales y humanos de la isla no son suficientes para proveer un margen de autosuficiencia que esté claramente por encima de sus requerimientos mínimos. Su localización en el Caribe, además, precisamente en el centro de la más incontrolada área del imperialismo americano y su preocupación excesiva por la seguridad preventiva, ha condenado a la nación cubana a estar constantemente sujeta a la agresión externa y a la perturbación.

El problema fatal de la viabilidad nacional cubana, no fue, sin embargo, creado por la revolución ni tampoco agravado por ella. La revolución simplemente lo ha traído a la luz meridiana. Cualquier camino sustancialmente diferente que hubiese tomado el nuevo gobierno hubiera simplemente llevado la revolución a un fracaso interno sin aumentar de manera alguna el margen cubano de viabilidad nacional. Para el triunfo interno de la revolución fue esencial el acabar completamente con la antigua *élite* y con sus apoyos externos y sustituirlos en forma no menos completa por una nueva *élite* funcional formada por la revolución misma y al menos por ahora efectivamente representativa del pueblo y profundamente dedicada a promover el desarrollo socioeconómico.

La respuesta fallida

En contraste con los casos analizados anteriormente, el resto de los países latinoamericanos han llegado bien a respuestas fallidas, como Argentina, Brasil y Bolivia, o bien no han sido capaces de hacer un esfuerzo efectivo para sobreponerse a sus crisis estructurales. Guatemala y la República Dominicana, independientemente de otras consideraciones, fueron fatalmente afectadas en sus intentos para una revolución en el desarrollo, por su falta de viabilidad nacional y fueron aplastadas y vueltas a su *statu quo* tradicional por la intervención norteamericana.

Más aún que los países que no han sido todavía capaces de iniciar un experimento duradero de desarrollo deliberado, los casos fallidos de Argentina, Brasil y Bolivia son dignos de estudiarse, precisamente porque su progreso falla en un período relativamente avanzado.

Una vez más, tenemos diferentes historias y circunstancias para causas similares. En tanto que Argentina y Brasil son, junto con México, los tres países latinoamericanos mayores y más económicamente desarrollados, Bolivia es un país de tamaño medio al nivel más bajo de desarrollo socioeconómico en el área. En Argentina, los esfuerzos sistemáticos para un desarrollo nacional, cualesquiera que hayan sido sus desventajas, comenzaron con el movimiento peronista y después de la interrupción por el golpe militar de 1955 se reiniciaron por el Presidente Frondizi en 1958 para ser detenidas de nuevo en 1962 por los militares, quienes

desde entonces dominan el país de una manera completa y totalitaria desde el golpe de 1966— previniendo así cualquier cambio en el *statu quo*.

En Brasil, el proceso de desarrollo socioeconómico, después de una fase inicial y espontánea, comenzó con la revolución de 1930, fue llevado a un esfuerzo más consciente y deliberado por el segundo gobierno de Vargas (1950-54) y continuado después del golpe militar de 1954 por los Presidentes Kubitscheck (1955-1960), Quadros (1961) y Goulart (1961-64) hasta el golpe de 1964 que instauró una dictadura militar.

En Bolivia, finalmente, los intentos para un desarrollo nacional, después de una primera experiencia inconclusa por el MNR en 1943-46, fueron sistemáticamente llevados a efecto por un MNR renovado, desde la revolución victoriosa de 1952 hasta el golpe militar de 1964.

En estos tres países los intentos de desarrollo han sido promovidos a través de los modelos políticos más apropiados a sus respectivas estructuras. El peronismo y el frondizismo, en Argentina, y en Brasil, desde 1950 hasta 1964, los gobiernos elegidos por la coalición PSD-PTB, han presentado igualmente las características básicas del modelo nacional capitalista, de acuerdo con las estructuras socioeconómicas de ambos países. En Bolivia, la segunda experiencia de gobierno por el MNR desde 1952 hasta 1964 ha seguido el modelo Estado capitalista, como convenía a las condiciones de ese país.

A pesar de todas las restricciones que puedan válidamente oponerse a dichos gobiernos, en sus diversas experiencias y con sus no menos diversos márgenes de éxito y fracaso, debe reconocerse objetivamente que, en general, su balance neto ha sido bastante favorable. Argentina, Brasil y Bolivia se movieron más en la dirección de su desarrollo nacional con estos gobiernos que en cualquiera otra ocasión, y lograron importantes mejoras en sus estructuras socioeconómicas. La caída final de estos regímenes, sin embargo, no ha sido casual sino resultante de su fracaso en alcanzar por el lado de entrada al proceso político los mismos resultados que obtuvieron en la salida.

En los tres casos los nuevos dirigentes no han sido capaces de promover una participación de masas suficientemente amplia en apoyo de sus programas ni han asegurado una representatividad real en su poder; finalmente, no han ni logrado ajustar a

las *élites* a los nuevos papeles y comportamientos requeridos por el desarrollo nacional ni han sido capaces de sustituir los sectores de *élite* que fracasan por otros nuevos de *sub-élite*.

La movilización de masas del régimen de Perón en su primera fase y del MNR durante la primera presidencia de Estensoro han sido impresionantes y hubiesen probablemente sido un factor decisivo para el mantenimiento de estos regímenes si no hubieran sido discontinuados por ellos.

Perón, después de la muerte de Eva, tuvo miedo del creciente poder de los sindicatos así como del resentimiento militar hacia ese poder y decidió frenar los sindicatos y aplacar a los militares reforzándolos. La misma táctica, aunque en diferentes condiciones, fue usada por Estensoro en su lucha de poder contra Lechín. En ambos casos los riesgos presentados por el poder excesivo del sector trabajador se debían en gran parte a la falta de apoyo popular organizado por otros sectores, como campesinos, empleados, etc. No había, en suma, suficiente participación de masas. Por otra parte, los mismos riesgos han sido también provocados por la insuficiente representatividad de la base del poder de estos dirigentes. Obsesionados con una manipulación personalista del poder han prevenido la formación de otros dirigentes, imponiendo a las masas gente de su confianza personal más que inducirlos a organizarse y a seleccionar otros representantes desde abajo hasta arriba.

En el caso brasileño se cometieron errores similares por los caudillos del movimiento popular. La popularidad carismática de Vargas nunca fue apoyada por un partido de masas organizado. El partido brasileño del trabajo nunca dejó de ser una maquinaria clientelista de manipulación sindical por el Ministerio del Trabajo. El sistema sindical, relativamente representativo al nivel inferior de sindicatos individuales, nunca pudo llegar a alcanzar un desarrollo orgánico a los niveles estatales y nacionales. Así, el movimiento laboral, fue mantenido tanto al nivel de partido como de sindicato, en un estado fragmentario, sin organización consistente, participación efectiva ni representación real. Como en Argentina y Bolivia, los otros sectores de las masas nunca fueron movilizados ni mucho menos organizados para apoyar los nuevos programas y para ser escuchados.

Tanto debido a la insuficiente participación de las masas y a la defectuosa representatividad de la base del poder de estos

régimenes su caída final fue también debida a su incapacidad para tratar con las *élites*. Es esencial para el éxito de un régimen nacional capitalista que los sectores progresistas de la *élite* ajusten sus papeles y comportamientos a los requerimientos del desarrollo nacional y den su apoyo consciente y activo al régimen. Si las condiciones objetivas de un país son lo que se supone que deben ser para hacer adecuado en él el modelo nacional capitalista, esto significa que la dirección política debe también tener condiciones para movilizar, en bien del desarrollo nacional del país, el apoyo de los sectores importantes de la burguesía nacional. Si no, o bien los fallidos sectores de la burguesía pueden reemplazarse por otros sectores de *sub-élite* o bien las condiciones estructurales del país serían, en realidad, distintas de lo que se supuso y un modelo político diferente puede y debe ser usado.

En el caso de Argentina las *élites* nunca han reconocido las características positivas del régimen peronista y hasta qué grado estaban en deuda con él. Posteriormente dieron sólo apoyo parcial y dividido a Frondizi, quien nunca obtuvo de las masas peronistas más allá de una alianza táctica y efímera. Ni Perón ni Frondizi, sin embargo, han podido remediar la enajenación de clase y nación de las *élites* y tratar de una manera conveniente los sectores importantes de *sub-élite*: los militares y la inteligencia.

Por el mismo tenor, en Brasil las *élites* nunca comprendieron el significado del segundo gobierno de Vargas y se mantuvieron en constante conspiración en contra de él, no reconociendo cuán en peligro estaban poniendo sus propios intereses. Por su parte, Vargas nunca demostró ser capaz de manejar ese problema. Kubitschek logró dividir las *élites* pero nunca obtuvo un compromiso completo de los sectores que lo apoyaban y cuya lealtad se veía constantemente obligado a mantener con favores y concesiones. Finalmente, Goulart, después de desechar el apoyo de los sectores progresistas de la *élite*, al deshacerse del Gabinete de Santiago Dantas y Celso Furtado, fue completamente incapaz de movilizar el apoyo de nuevos sectores de *sub-élite*, (los militares, por ejemplo) así como de dar cualquier organización y preparación revolucionaria a las masas. Así pues, lo que logró fue aislarse de casi todos los sectores sociales importantes, mientras que su fiera retórica revolucionaria, al levantar el pá-

nico entre las fuerzas conservadoras, empujó al centro a caer bajo la influencia de la extrema derecha sin unir y reforzar a la izquierda al mismo tiempo.

En Bolivia, además de las deficiencias ya citadas en cuanto a la participación de las masas y a la representatividad política, la otra falla importante de Estensoro se refiere también al trato con los papeles de *élite*. La revolución había desplazado en gran medida la vieja *élite* de *rosca* y transferido la mayor parte del dominio del país a los sectores de *sub-élite* del MNR. Por el contrario, la *élite* del MNR, sucumbió a la bien conocida propensión de cerrarse a los recién llegados, en vez de mantener un frente abierto para la formación de nuevas *élites*. Como resultado de esto, la nueva *élite* no pudo llevar a cabo todo lo que estratégicamente era requerido de ella por la revolución. Al llenar los cuadros del aparato estatal se debilitaron los del aparato del partido, que cada vez más se convirtió en una cosa nominal y dependiente del Estado. Cuando el conflicto entre Estensoro—quien de manera indebida forzó su reelección después de su segundo período— y Lechín y sus mineros, llegó a estar fuera de su dominio, el gobierno ya no tenía el instrumento de un partido efectivo para mediar en el conflicto o disciplinar a los rebeldes. Así, se vio obligado a fortalecer el poder de los militares para frenar a los mineros. Una vez que los militares pudieron subyugar a los mineros nada pudo, por supuesto, oponerse a que tomaran el poder para ellos mismos.

3. ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS

Participaciones y alternativas

El cuadro que resulta del análisis precedente es extremadamente desolador. De veinte países, solamente cinco han podido mantenerse en el camino de su desarrollo político. De esos cinco países, uno, Perú, tiene el problema causado por la insistencia de su dirección política y militar en apegarse a un modelo que no parece ser el más adecuado a su estructura social. Otro de ellos, Cuba, está trágicamente afectado por su deficiente viabilidad nacional. Aun los tres casos con éxito: México, Venezuela y Chile, están lejos de haber alcanzado un desarrollo continuo y

autosuficiente. México, el más estable de los tres, está también mostrando muchos aspectos negativos en su estabilidad: la estabilidad de un *statu quo* que no ha logrado incorporar a la mayor parte de los campesinos a la vida moderna; que depende excesivamente de fuentes extranjeras para el financiamiento de su desarrollo económico; y cuyo proceso político se mantiene afectado por una insuficiente participación de las masas y una aún menor representatividad.

Venezuela y Chile, a su manera, sufren de algunos de estos males. En el primero, la relación entre masas y *élite* continúa siendo mala, en especial en las ciudades. La tensión resultante empuja cada vez más al gobierno hacia la derecha y las corrientes de la izquierda aún más hacia el radicalismo revolucionario, reduciendo peligrosamente, por una parte, la participación política de las masas y la representatividad del gobierno. Por otra parte, el poder del ejército sigue aumentando cada vez más peligrosamente.

En Chile la relación *masa-élite* es menos tensa y mucho más institucionalizada. Los partidos de la oposición de la izquierda, sin embargo, no han adquirido las condiciones necesarias para jugar el papel de una alternativa viable y legítima a los demócratas cristianos. Esta circunstancia, si bien llevó al FRAP a una oposición no constructiva —en beneficio de la oposición derechista— activó de manera negativa a los cristianos, reforzando al ala derecha del partido y reprimiendo el vigor reformista del gobierno.

Si este es el caso de los países con éxito político, los otros están sometidos a un proceso creciente de deterioración. Este deterioro no puede continuar para siempre. El desarrollo nacional, como cualquier otro cambio estructural importante, está sujeto a un futuro histórico, que de no cumplirse conduce, en última instancia, al país subdesarrollado a la ruptura de su *gestalt* nacional. En términos históricos a corto plazo, si los modelos de desarrollo apropiados no se adoptan oportunamente y se ponen en práctica consistentemente, el estancamiento resultante, —como está ocurriendo al presente con la mayoría de los países latinoamericanos— los llevará a la alternativa de un régimen fascista colonial o a una revolución radical, esto último tendiente a ser la secuela dialéctica del primero.

El fascismo colonial ⁷ es el fascismo de las sociedades dependientes. En el caso latinoamericano estaría marcado por un desequilibrio abismal entre las ciudades y el campo, entre las modernas fajas costeras y los enormes y atrasados *hinterlands*.

En las ciudades costeras se tendería a adoptar el equivalente de un sistema de *apartheid*, para preservarlas de una inundación de campesinos desempleados y hambrientos. Una relación neocolonial con los Estados Unidos impuesta por la necesidad de compensar el estancamiento local y la violenta oposición de las masas mediante el poderío económico y militar de los Estados Unidos tendría, entre otros efectos, el de sustituir la unidad nacional original y el sentido de identidad y patriotismo nacionales de los países latinoamericanos por una división irreconciliable de estas sociedades en opresores y oprimidos, con la consecuencia casi inevitable de trasponer ese conflicto a la arena de la guerra fría.⁸

Este estancamiento fascista colonial en perspectiva podría durar tanto como los militares, con la ayuda de los Estados Unidos, pudieran contener por la fuerza a sus propias masas y liquidar todos los intentos revolucionarios de sus propias *contra-élites*. Esto se debe al hecho de que los regímenes fascistas coloniales, si bien no son capaces de cualquier forma de desarrollo nacional socioeconómico ampliamente extendido, son perfectamente capaces, mientras estén en el poder, de mantener el *statu quo* durante mucho tiempo, en forma de estancamiento consolidado, con algunos puntos brillantes de prosperidad para los grupos y lugares privilegiados.

La alternativa a tales regímenes parece claramente estar dividida en dos subalternativas, de acuerdo con la oportunidad o no de poner en práctica el desarrollo nacional antes de que el

⁷ Según ha sido bien explicado por I. L. Horowitz en su *Free Wells of Development*, Nueva York, Oxford, The University Press, 1966, el proceso imperialista colonialista obliga a los países subdesarrollados a adoptar cada vez más radicales modelos izquierdistas y a buscar la protección de los poderes comunistas a fin de preservar su desarrollo nacional y su identidad nacional, mientras que este resultado, por otra parte, se supone que puede evitarse aumentando presiones imperialistas e intervenciones preventivas y, por otra parte, se usa como justificación para dichas presiones e intervenciones.

⁸ Conferencia en Faculdade Mens de Almeida, Río de Janeiro, agosto de 1966.

actual deterioro estructural llegue a un punto de no regreso. En la primera hipótesis, el fascismo colonial puede prevenirse y, como las condiciones serían menos agudas, serían necesarias medidas menos radicales para la adopción y puesta en práctica de los modelos políticos adecuados a cada país. En la segunda hipótesis es muy probable, como sugieren los ejemplos brasileños y argentinos de hoy, que el punto de no regreso al fascismo colonial o a la revolución radical se alcanzará en un período relativamente corto, no mayor de una década.

El que la mayoría de los países latinoamericanos incluidos en ese caso pasarían primero por el fascismo colonial antes de la revolución radical, como parece posible, es un problema de menor importancia. Lo que debe tomarse en cuenta, en primer lugar, es que los países no esperan para siempre su desarrollo nacional eventual. O bien dicho desarrollo se alcanza antes de que perturbaciones estructurales deshagan la unidad nacional y el sentido de identidad nacional, o la secuela inevitable será la división de la sociedad en campos irreconciliables, llevando al fascismo colonial o a la revolución radical. El segundo hecho que debe considerarse es la capacidad intrínseca del fascismo colonial, conservando sus características principales, para promover el desarrollo nacional efectivo y amplio. Finalmente, debe tenerse en cuenta que ningún fascismo colonial va a transformarse a sí mismo en un régimen más liberal debido al efecto de retroalimentación provocado por el proceso de violencia acumulada y el despotismo en que está basado, y tampoco las revoluciones radicales pueden ser detenidas mediante la simple fuerza física, aún con el apoyo de los más formidables medios de la tecnología moderna. Si algo puede sacarse en claro de la guerra de Viet Nam actual, para usar una referencia reciente de Toynbee, es que una sociedad campesina primitiva y relativamente pequeña, una vez despierta a la conciencia nacional y llevada a la desesperación, puede ser capaz, con un mínimo de ayuda externa, de mantener en jaque y llevar al fracaso al país más poderoso del mundo después de haber causado el retiro del antiguo colonialismo francés.

Reexamen estratégico

El análisis precedente nos lleva a una aparente contradicción. Por una parte se observa: 1) que la planeación nacional es

indispensable para el desarrollo nacional de las naciones actualmente subdesarrolladas, pero tiende a ser obstaculizado por factores políticos; 2) que los obstáculos políticos pueden salvarse mediante la adopción consecuente en la puesta en práctica de los modelos políticos más adecuados a las condiciones estructurales de cada política; 3) se observó también que la mayoría de los países latinoamericanos no han sido capaces ni de iniciar un intento significativo de desarrollo político o, como en el caso de Brasil, Argentina y Bolivia, han sido llevados al fracaso en tales intentos y sufren ahora dictaduras militares, peligrosamente propensas a convertirse en regímenes fascistas coloniales.

Sin dejar de reconocer que la teoría de los modelos políticos requiere aún mucho más investigación, particularmente en las condiciones actuales de Latinoamérica, parece ser aún más importante el reconocer que hasta ahora no se ha registrado ningún fracaso en el caso de la puesta en práctica consistente del modelo político adecuado, mientras que todos los casos de éxitos corresponden a modelos adecuadamente escogidos y puestos en práctica y sus márgenes respectivos de éxito corresponden a la medida en que los modelos se han puesto en práctica consistentemente.

Como se apuntó antes en este estudio, el fracaso de los intentos argentinos, brasileños y bolivianos de desarrollo político parece claramente debido a deficiencias para la puesta en práctica de sus modelos respectivos más que a cualquier falacia discernible o insuficiencia de los modelos como tales. La falta de suficiente y amplia participación de las masas, representatividad del poder y reajuste de la *élite* a sus nuevos papeles políticos han sido las tres causas mayores de fracaso que se apuntan en el caso de estos países. Un análisis posterior indicaría que estas causas de fracaso han aparecido como consecuencia del populismo y por tanto que el camino populista de llevar a cabo un proceso de desarrollo político, al menos en las condiciones latinoamericanas, parece ser inoperante. El populismo representa una relación directa no tradicional entre las masas y un caudillo, llevando a este último la lealtad de aquellos y el apoyo activo a sus aspiraciones al poder, basados en su capacidad carismática de movilizar la esperanza de las masas para la rápida realización de sus anhelos sociales por el dirigente si se le da a éste poder suficiente. Más aún, es típico del populismo que la relación en-

tre las masas y su conducta sea directa, sin la mediación de escalones intermedios y que esté fundado en la esperanza de un logro rápido de las metas prometidas, siempre y cuando éste tenga un poder apropiado.

Si bien son varias las razones para que el populismo constituya el camino usual para el desarrollo político intentado en Latinoamérica, hay dos de ellas que son predominantes. La primera es la circunstancia de que la modernización ha ocurrido, y está todavía ocurriendo para las masas latinoamericanas, en una forma repentina y explosiva, mientras que ese proceso en la Europa occidental ocurrió durante muchos siglos, a partir del Renacimiento, y fue acelerado y ensanchado desde la ilustración del siglo xviii y en Latinoamérica estuvo reprimido, para las masas, hasta el segundo tercio de este siglo, y aun hoy la difusión de las ideas, valores y estilos de comportamientos modernos es obstaculizada por la falta de una educación más general. Las masas latinoamericanas, debido a ello, han llegado de manera muy abrupta a la conciencia de su condición indigente, de la posibilidad de cambiar este estado de cosas por medios políticos y han puesto sus esperanzas sin tiempo ni disposición para cualquier modo de expresión gradual u orgánica, en el agente más directo y expedito: el caudillo carismático.

La segunda razón es el hecho de que el nuevo establecimiento latinoamericano, resultado del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, pudo incorporar a los antiguos sectores marginales medios antes de que éstos pudieran alcanzar la revolución democrática que ha sido el legado histórico de las clases medias occidentales. Las consecuencias de la asociación prematura de estos sectores medios han sido muy diversas, con el particularmente importante efecto de bloquear, en la mayoría de los países latinoamericanos, el desarrollo orgánico de movimientos de centro izquierda. Los restos decadentes de las posiciones conservadoras del período semicolonial fueron reforzados, aunque bajo nuevos disfraces y por nuevos caminos, mediante la incorporación de sectores de clase media, tan temerosos como las *élites* de la brusca irrupción de las masas. Aun la inteligencia latinoamericana, con algunas excepciones notables, fue llevada hasta el principio de la década del cincuenta a apoyar posiciones neoliberales que estaban racionalizadas por su significado antioligárquico y modernizante pero que, en última

instancia, bloqueaban el camino de acceso a las masas. Es sintomático que en los raros ejemplos en que un partido de clase media progresista de centro izquierda pudo desarrollarse, como el PRI postrevolucionario en México, Acción Democrática en Venezuela, el APRA en sus principios y después Acción Popular en el Perú, el Partido Demócrata Cristiano en Chile, la movilización de las masas fue efectuada, al menos en una gran parte, a través de estos partidos, y los movimientos populistas nunca prevalecieron. Si bien la ascensión de los movimientos populistas ha estado predominantemente condicionada por las causas anteriormente indicadas, su fracaso final parece deberse precisamente a una triple debilidad que parece congénita a ellos, en las condiciones latinoamericanas. La primera debilidad es el hecho de que, en términos de política relativamente consensual, los movimientos populistas no han podido tener dominio sobre mayorías suficientemente grandes. No han tenido ni el tiempo ni la propensión para movilizar a los campesinos. Cuando esta movilización se inició tardíamente, como en el caso del intento de Goulart, en Brasil, el populismo estaba ya condenado y pudo ser aplastado por los militares antes de alcanzar algún resultado importante. No han podido, por otra parte, incorporar a ningún sector representativo de la clase media, lo que ha demostrado ser una limitación aún más seria. Lo que es más, se han convertido individualmente en movimientos de mayoría sin obtener una mayoría indispensable del electorado legal.⁹

La segunda debilidad de estos movimientos, en términos políticos del poder, se debió al hecho de que representaban un desafío directo al poder establecido de los ejércitos latinoamericanos sin lograr nunca adquirir capacidad efectiva y organizada para la violencia. En Latinoamérica, la guerra de guerrillas, además de ser de proporciones muy modestas todavía, ha sido completamente ajena a los movimientos populistas. El populismo ha representado una amenaza inmediata no armada a aquellos que aún tienen el monopolio de las armas y se preocupan activamente por conservarlo a cualquier precio. Por otra parte, la incapacidad ya apuntada del populismo para atraer a los sectores medios latinoamericanos ha afectado la incorporación de los ejércitos a los movimientos populistas y ha bloqueado también

⁹ Los peronistas en Argentina y los "trabalhistas" en Brasil han alcanzado consistentemente cada uno de ellos la tercera parte de la votación.

el camino a la aparición, en el ejército, de formas nasseristas sustitutivas del populismo.

La tercera debilidad del populismo como una forma duradera del movimiento de masas, se ha debido a su típica falta de mediación entre las masas y su conductor. Si esta relación directa ha permitido la aparición y desarrollo súbitos de los movimientos populistas ha ligado excesivamente, por otra parte, el éxito del movimiento al éxito del caudillo ocasional. Los fracasos o derrotas de éste derrumban completamente la construcción populista, destruyendo las comunicaciones entre los elementos componentes, así como la capacidad política de las masas durante períodos más o menos largos.

Sin embargo, el populismo, si bien aún sigue siendo la forma hacia la que tiende la movilización política de las masas en Latinoamérica, no es necesariamente la única. El fracaso propiamente del populismo y su incapacidad continua para crear medios efectivos de violencia comienzan a desviar a las masas de los movimientos carismáticos improvisados. A cambio de esto, otras formas diferentes de acción política tendrán mayores oportunidades de aparición y desarrollo.

El problema que confrontan actualmente los países latinoamericanos es el de cómo poner en movimiento un proceso consistente de desarrollo político, como una condición previa para el logro oportuno de su desarrollo nacional. Sería ir más allá del alcance del presente estudio intentar una respuesta adecuada a este asunto. Sin embargo, se pueden extraer dos requisitos fundamentales para este proceso, en el caso de los países viables, del análisis hecho hasta aquí.

El primer requisito parece ser la clarificación teórica de los problemas y motivos en juego, lo que constituye una responsabilidad primaria de los intelectuales latinoamericanos. La súbita conciencia de las masas y sus precipitados intentos para satisfacer sus crecientes análisis han creado al mismo tiempo esperanzas no realistas y temores infundados. La más completa confusión tiende a obstruir hoy en día la percepción de los problemas nacionales en Latinoamérica hasta el grado de que no puede conservarse un vocabulario social político común. Un enfoque nacional a los problemas fundamentales restablecería las condiciones mínimas de diálogo y llevaría a la comprensión de las metas más viables y mayormente deseables. Dicho esfuerzo inte-

tectual, llevado a un nivel suficientemente grande de la opinión pública, crearía un consenso básico para la acción política. Debe recordarse que aun para el cambio revolucionario como en los casos clásicos de las revoluciones francesa y rusa, una amplia y larga preparación intelectual fue la condición previa fundamental en la formación de una *contra-élite* consistente y en la debilitación, entre las *élites* del antiguo régimen, de la convicción en su propia causa y de la disposición para defenderla.

El segundo requisito es la aparición de una nueva dirección política, suficientemente desligada de la política partidista precedente, que pueda visualizar nuevos enfoques y dominar diferentes líneas de lealtad. La principal tarea de una nueva dirección política sería la formación de nuevos cuadros políticos, preparando bases duraderas para la acción política a largo plazo, en vez de dedicarse a manipulaciones a corto plazo que, aun cuando pudieran lograr llegar al ejercicio nominal del poder, no estarían apoyadas en la base necesaria para permitir un cambio real. Es posible, entonces, que los nuevos y más orgánicos movimientos políticos que se lograran de esa manera serían capaces, contrariamente a lo que ha pasado con el populismo, de movilizar a los sectores progresistas de las *élites*, donde seguirían siendo importantes, o a las *sub-élites*, en la hipótesis ya examinada en este estudio. En otras circunstancias, estos nuevos movimientos políticos llevarían a la formación y movilización de *contra-élites* efectivas, trayendo consigo formas viables de un socialismo favorable al desarrollo.

Cualquiera que sea el modelo político adecuado para cada situación nacional específica, un amplio y consistente esfuerzo de clarificación teórica y la aparición de nuevos dirigentes y nuevos movimientos políticos son las condiciones previas básicas del desarrollo político donde quiera que ese desarrollo haya sido hasta ahora detenido o abortado.