

## LA LEGITIMIDAD POLÍTICA Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA \*

IRVING LOUIS HOROWITZ,  
*Washington University (St. Louis)*

ÉSTE ES un intento por explicar la crisis política permanente que ha aprisionado a América Latina durante el siglo xx. Se considera que la razón fundamental es la ausencia de legitimidad política, por medio de la soberanía popular o de la legalidad constitucional. Esto se relaciona en primer término con el surgimiento de un sistema normativo basado en la violencia. Otro factor reside en el hecho de que la incapacidad de cualquier clase social para ejercer el liderazgo por algún tiempo vuelve imposible el establecimiento de regímenes con poder estable. Dada una situación como ésta, las *élites* (a menudo de tipo militar) controlan el sistema político por medios arbitrarios, no legitimados. Se establece la hipótesis de que América Latina revela la institucionalización de la ilegitimidad, más bien que la de la autoridad ampliamente reconocida.

En un esfuerzo por verificar esa hipótesis, se examinan cuatro naciones latinoamericanas especialmente importantes, en búsqueda de similitudes estructurales: Argentina, Brasil, México y Cuba. Del análisis se derivan dos conclusiones principales. Primera, que el gobierno militar, o seudomilitar, en América Latina, cualesquiera que sean sus logros en cuanto al estímulo del desarrollo económico, es sobre todo un modelo de conflicto que sustituye a la política consensual. Gracias a la evolución de la violencia gubernamental, puede evitar que se desarrolle la legitimidad. La segunda conclusión principal es que los regímenes políticos ilegítimos de América Latina operan con menos eficiencia que los legítimos, puesto que aquéllos se orientan hacia la crisis, más bien que hacia la estabilidad.

### 1. *La crisis*

Para evitar confusiones desde un principio, debemos quitar al término *legitimidad* todas las connotaciones valorativas que a menudo lleva

\* Versión revisada de un ensayo originariamente preparado para la Reunión Anual de 1967 de la American Political Science Association, celebrada en el hotel Pick-Congress, de Chicago, los días 5 a 9 de septiembre. Deseo dar las gracias a Kay Doherty, del Departamento de Ciencia Política de Princeton University, a quien la primera versión preliminar impresionó lo suficiente para producir el mayor elogio posible: una crítica fuerte y útil.

consigo, y debemos especificar su significado objetivo en la forma más simple y pragmática que permita el estado actual de la teoría. La legitimidad es, sobre todo, un conjunto de directrices establecidas públicamente (leyes y normas), definidas por las *élites* y aceptadas por las masas. Otra forma de expresar el mismo concepto es la siguiente: La legitimidad es poder autorizado en la cima y reconocido en la base. Ya se la sancione por la ley, o por la costumbre, la legitimidad se vuelve operativa por la participación y la convicción. Es un poder consagrado que a menudo se considera como un estimador correcto de las necesidades sociales generales. La legitimidad exhibe una cualidad de relación: un fenómeno que definen las *élites* y en que las masas participan lealmente. Siempre que esté ausente el elemento de "masa", o el de "*élite*", por cualquier lapso, la legitimidad se derrumba.<sup>1</sup>

Volviendo específicamente a América Latina, ha habido tradicionalmente dos formas de legitimación política: el constitucionalismo y el presidencialismo. El marco constitucional tiende a ser estrecho, manipulado por los sectores feudales que ven en la ley la preservación de los privilegios de clase tradicionales. Debido a tal apoyo feudal, los regímenes constitucionales muestran un electorado limitado, a menudo con un fuerte apoyo rural. Por su parte, el marco presidencial tiende a institucionalizar un estilo más bien carismático; y en gran medida debido a su base urbana, requiere un electorado amplio y la adaptación a los principios de la soberanía popular. El estilo caudillo-carismático, endémico del presidencialismo, también tiene sus raíces en una formación violenta del liderazgo. Pero a medida que la violencia se canaliza, y se subsume por las necesidades industriales de desarrollo, el carisma encuentra su expresión en la política presidencial.<sup>2</sup> En resumen, el presidencialismo en América Latina tiende a expresar los valores ideológicos de la modernización, mientras que el constitucionalismo tiende hacia la sociedad autocrática y tradicional.<sup>3</sup> En conjunto, ambos sistemas comprenden la variedad de los privilegios de clase, en un área en que la participación y la sanción políticas son valores que permanecen restringidos a las "clases", y aún no se han extendido a las "masas".

<sup>1</sup> Sobre este punto se encuentran dos opiniones en Edwin Lieuwen, *Generals vs. Presidents: Neo-Militarism in Latin America*. Praeger, Nueva York, 1964; y John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, 1964.

<sup>2</sup> La mejor discusión disponible de este fenómeno se encuentra en Jacques Lambert, *Latin America: Social Structures and Political Institutions*. University of California Press, Berkeley y Los Angeles, 1967, especialmente pp. 149-166.

<sup>3</sup> Varios trabajos que lamentan la ausencia de un federalismo fuerte en la mayor parte de América Latina, tienden a suponer que la orientación federalista es similar al manejo social democrático. Dos expresiones de esta opinión se encuentran en James L. Busy, *Latin America: Political Institutions and Processes*. Random House, Nueva York, 1964; y en R. A. Gómez, *Government and Politics in Latin America*. Random House, Nueva York, 1960. Mi propia respuesta a esta opinión aparece en "Charisma, Constitutions, and Brazil's Men of Power", en *Revolution in Brazil: Politics and Society in a Developing Nation*. E. P. Dutton & Co., Nueva York, 1964.

Los estilos latinoamericanos de participación política muestran contrastes marcados con los sistemas norteamericanos o europeos de conducta política.<sup>4</sup> En los Estados Unidos se considera el constitucionalismo como una salvaguarda de la democracia, mientras que el presidencialismo se identifica (por lo menos en términos populares) con un poder excesivo de la rama ejecutiva del gobierno, no contrarrestado por el control legislativo o judicial. Una razón económica para la inversión de estas categorías de constitucionalismo y presidencialismo en América Latina, es la persistencia del feudalismo en el siglo xx, que impide la evolución del capitalismo. En cambio, en los Estados Unidos el capitalismo consolidó su posición entre la Guerra de Independencia, de 1775 a 1781, y la Guerra Civil, de 1861 a 1865. Cualquiera que sean las formas políticas que aparezcan al iniciarse el capitalismo avanzado, ya sea una economía en que predomine el sector público, u otra en que predomine el sector privado, el papel directivo del gobierno se agranda inmensamente, pero conservando la base constitucional. El campo de este trabajo no es el del fenómeno de la "primera nación nueva", sino más bien la crisis de la legitimidad que se produce en sociedades que salen del estado de atraso en condiciones de incertidumbre de *status* y desorden político. Porque al contrario de los Estados Unidos, los estados latinoamericanos resolvieron su *status* "nacional" sin resolver el dilema feudal-capitalista, es decir, el problema del *status* de "clase".

Se han escogido cuatro naciones para este estudio, por su significación hemisférica, así como por su tipicidad. Los países son Argentina, Brasil, Cuba y México. Esta muestra debe demostrar ampliamente que la crisis de la legitimidad no es tanto una función de algún tipo de sistema de partidos, sino que más bien es intrínseca a la trama de la vida política en América Latina. Las políticas argentina y brasileña son estructuras multipartidistas. Las políticas mexicana y cubana ilustran las estructuras de un solo partido. Sin embargo, hay diferencias importantes en este último caso. En México se han combinado dos pequeños partidos de oposición para alcanzar, en promedio, un 15 por ciento de la votación durante los últimos treinta años; mientras que el sistema cubano ha pasado, en nueve años, de un flojo sistema afiliativo de partidos, basado en un movimiento social, a un sistema unipartidista fuertemente burocrático, no electoral. Sin embargo, lo que es de importancia fundamental, la crisis del proceso de legitimación es común a todas estas naciones.

Las raíces de esta crisis no residen simplemente en la ausencia de poder, ni en la dominación absoluta de un grupo sobre todos los demás. La crisis deriva de la peculiar simetría socio-económica que se encuentra en la distribución del poder en cada una de las cuatro naciones. El poder no reside exclusivamente en un sector social, sino que más bien

<sup>4</sup> Se encuentran ejemplos de estilos nacionales diferentes de participación política en Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*. Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1963.

está tan parejamente distribuido en líneas falangistas que se produce un efecto de cancelación. Hay un inestable efecto de veto, sin un liderazgo de grupo claramente definido, más bien que un efecto de veto sobre la dominación de un grupo, derivado de las limitaciones consensuales del poder. Cuando ha ocurrido un desarrollo económico rápido en la América Latina contemporánea (como aconteció bajo Perón, o Vargas), el mismo se ha asociado con la preeminencia de algún sector particular de la sociedad. Pero esta introducción de las clases "populares" en el complejo urbano-industrial, sólo añadió una nota discordante en el sistema político. Las clases de movilización reciente no expulsaron a los sectores tradicionales, sino más bien compitieron con ellos. Así pues, en América Latina la autonomía de clase o sector es rara, y de corta duración. Las clases no se suceden unas a otras en el poder, sino que compiten por el poder en un estado de crisis permanente. Esto produce un efecto de fragmentación en el aspecto político, y un correspondiente efecto de integración en el aspecto militar.

Se puede evitar la crisis de la legitimidad cuando un sector es tan predominante que la base de la autoridad es indisputable y por tanto no se disputa. Cuando no se establece claramente la línea entre la clase y la autoridad, cuando se establece lo que Organski llama una "relación sincrética de grupos de poder", se puede producir fácilmente una crisis de legitimidad.<sup>5</sup> Esa crisis se vuelve particularmente aguda en América Latina, debido a las características de satelitismo y tradicionalismo de las clases altas tradicionales.<sup>6</sup>

En un país como Brasil, las clases trabajadoras urbanas estaban bien organizadas en sindicatos, y sin embargo continuaban siendo satélites con relación al partido político (PTB) de Vargas y Goulart. A su vez, la maquinaria del partido laborista brasileño continuaba siendo un satélite de la burguesía urbana. Por su parte, la burguesía urbana de Río y São Paulo sólo desarrolla sus actividades con la aprobación tácita de los cultivadores de café y tabaco; a su vez, estos capitalistas terratenientes dependen grandemente de los precios de garantía que reciben de la economía internacional. La red de interconexiones forma una maraña de dependencia mutua. Los principales sectores de clase, en naciones como Brasil y Argentina, son grandes, pero carecen de la autonomía necesaria para legitimarse a sí mismos como una clase "gobernante". Se pueden consagrar a sí mismos como un "grupo de veto", porque tienen poder para eliminar el dominio de otros sectores, pero ningún sector tiene poder para gobernar, dado ese efecto de eliminación. Esta situación es característica de América Latina, especialmente en las naciones económicamente más desarrolladas del área, donde las funciones especia-

<sup>5</sup> Véase a A. F. K. Organski, *The Stages of Political Development*. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1965, especialmente pp. 136-155.

<sup>6</sup> Véase a Bert F. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*. The Free Press of Glencoe, Nueva York, 1960, pp. 85-112; y "Main Concepts in the Analysis of the Social Implications of Technical Change", en *Industrialization and Society*, compilada por Bert. F. Hoselitz y Wilbert E. Moore, Mouton: UNESCO, 1963.

lizadas han dado lugar a un *sector diferenciado* (una "división del trabajo" durkheimiana), pero no a un *sector preeminente* (una "élite de poder" millsiana).

## 2. Los casos

A) Un examen de estados multipartidistas y unipartidistas ilustra el funcionamiento de esta crisis de legitimación. La Argentina después de Perón muestra una sucesión de gobiernos políticos —Aramburu, Frondizi, Guido, Illía— que a pesar de tener una formación, conexiones de organización, y características ideológicas marcadamente diferentes, comparten posturas civiles-legalistas, y una incapacidad para sostener el control político por un lapso prolongado. ¿Cuáles son las características de sus regímenes políticos que producen la rotación constante del mando político? ¿Por qué se derrocó a los últimos tres Presidentes argentinos? O, como en el caso del cuarto —Aramburu— ¿Por qué abandonan el poder? Se puede contestar en buena parte recordando que Perón cayó porque todos los sectores sociales —excepto la clase trabajadora y un sector decreciente del ejército— sintieron que perjudicaba las necesidades de la sociedad argentina. Por ello se derrocó a Perón en un golpe militar que rápidamente llevó al poder al general Pedro Aramburu. Pero el General, a pesar de sus inclinaciones democráticas, no tenía otra fuente de legitimación de su poder que el golpe. Su designación como Presidente se definió desde el principio como el primer interregno. En consecuencia, la base del poder de Aramburu sólo existía como un nombramiento interino entre la ilegitimidad de Perón y la legitimidad de su sucesor (Frondizi). Para que Aramburu obtuviera un poder durable, aparte del golpe militar que lo llevó al poder, se requería que se retirara con la vana esperanza de que se le volviera a llamar más tarde, durante una crisis. Su análisis era correcto, aunque su pronóstico haya resultado incorrecto.

La celebración de una elección abierta, democrática, en 1958, proporcionó a la Argentina la primera oportunidad de obtener la legitimación, a través de la soberanía popular, en más de un cuarto de siglo. Pero el vencedor electoral, Arturo Frondizi, sufrió precisamente en la medida en que formuló un llamamiento indiferenciado a los fascistas, socialistas, demócratas cristianos, comunistas y trotskistas, al nivel político; y a los trabajadores, burgueses e intelectuales, al nivel de las clases sociales. Una amplia gama, fuera de las clases rurales, apoyó la candidatura de Frondizi. Los sectores urbanos lograron un consenso electoral y derrotaron la plataforma rural, presidida por Balbín. Pero esa derrota no tuvo la consecuencia esperada de legitimar los procesos políticos democráticos. A Frondizi se le negó la base social de la legitimación, no menos que a Aramburu. La consecuencia de las elecciones fue que las clases alineadas con Aramburu se aliaron ahora con Frondizi, pero la elección no eliminó ni resolvió las pretensiones separatistas.

tas de cada sector. La delicada e inestable red de relaciones de clase sirvió una vez más para eliminar cualquier posibilidad de legitimar el poder.<sup>7</sup>

En estas circunstancias, la autoridad de Frondizi volvió gradualmente al ejército. La ausencia de cualquier grupo civil fuera de los militares, suficientemente poderoso aun para intentar alcanzar el liderazgo político, y la ausencia de partidos que aglutinaron consenso, aseguraron el derrocamiento de Frondizi. El factor importante es que el derrocamiento de Frondizi, que ocurrió después de que se puso de manifiesto su dependencia de los militares para sobrevivir, no fue una consecuencia de que fuera izquierdista, derechista o centrista, sino bien de su *status* civil. Todavía no se dispone de un examen completo de su régimen, pero las pruebas indican que su derrocamiento tuvo poco que ver con la política ideológica convencional en América Latina. Frondizi hizo trabajar para él a peronistas e izquierdistas. Pero con ello sólo estaba cumpliendo sus promesas electorales, lo cual lo inhabilitó para poder producir cambios en la estructura social que pudiesen afectar el débil "pluralismo" del sector civil, o el potencial de "veto" del sector militar.

Para que ocurra la legitimación sin una revolución de clases, se requiere un régimen civil con autoridad consuetudinaria y estabilizada por largo tiempo. Por otra parte, las mismas presiones de los sectores civiles obligan a los regímenes militares a buscar soluciones rápidas y procesos no democráticos. En última instancia, la fuerza de las armas es una eliminación de las normas y costumbres establecidas. La legitimación puede ser definida por las *élites*, pero son las masas las que han de hacerla funcional. Esto no puede ocurrir cuando sólo la amenaza de la coerción evita un levantamiento. En este sentido, el derrocamiento de Frondizi terminó con el civilismo, y con la legitimidad como tal. Con su muerte política, se preservó la intervención militar como un estilo político básico en Argentina. Si una base nacional para la legitimación implica la preeminencia civil, este mismo sector civil amenaza el dominio militar. Y cuando una nación depende del apoyo militar, no puede sobrevivir la cultura política sin el liderazgo de clase o el aparato de partido necesarios para subordinar a los militares.

El proceso que siguió a la caída de Frondizi apoya tal línea de análisis. La salida de Frondizi trajo al poder al inefectivo José María Guido, totalmente impotente, un títere sin importancia de los militares. Y sin embargo, en su posición formal de líder civil, tenía que emplear la apariencia de la ley y la legitimidad. Aun un débil líder civil, que carece de metas sociales claras, amenaza con resolver la crisis de la sucesión, y esta crisis es necesaria para que exista la cultura militar.

<sup>7</sup> Sobre este punto, véase a Peter G. Snow, "Parties and Politics in Argentina: The Elections of 1962 and 1963", *Midwest Journal of Political Science*, vol. IX, n<sup>o</sup> 1 (febrero de 1965), pp. 1-36; y a Irving L. Horowitz, "Modern Argentina: The Politics of Power", *The Political Quarterly*, vol. XXX, n<sup>o</sup> 4 (octubre de 1959), pp. 400-410.

Después del segundo interregno de Guido, se celebró otra elección. Bajo la sombra de la amenaza de los militares, de intervenir si el movimiento peronista mostraba una fuerza electoral suficiente para ganar, surgió victorioso Arturo Illía, el candidato de los conservadores. Se pronunció por un manejo fiscal razonable, y por la aceptación de las exigencias del Fondo Monetario Internacional. No hizo enemigos, ni respondió positivamente a las presiones peronistas o comunistas. No se puede poner una etiqueta ideológica al pragmático Illía. Pero, de nuevo, representaba una forma de gobierno civil. Si Illía hubiera terminado su mandato de seis años, habría avanzado mucho en la solución de la crisis permanente de legitimidad, y así hubiera dado un paso hacia la subordinación de los militares. Se percibía el constitucionalismo como una amenaza para los militares, al resolver la crisis y desarrollar una forma de sucesión política a través del sistema de partidos, que habría sido a la vez normativa y legal.

El surgimiento del gobierno de Juan Carlos Onganía, después de un periodo de gestación de cuatro años, cuidadosamente planeado, representa una nueva faceta del líder militar como un tecnócrata desarrollista.<sup>8</sup> Aunque su régimen ha girado particularmente hacia la derecha, con Onganía no es lo decisivo su posición ideológica, sino simplemente una militarización franca y abierta de la vida política argentina.<sup>9</sup> Finalmente se dejó atrás la "sociedad conflictiva", que caracterizó la etapa pluralista de la vida argentina. El consenso se obtuvo "desde arriba". El General Onganía obtuvo los resultados militares deseados, por un socavamiento sistemático del papel *político* de los sindicatos, universidades, y varios grupos minoritarios religiosos y étnicos. La importancia de este enfoque reside en la forma como su régimen retiene los mecanismos para mantener una "sociedad de masas" pluralista, al mismo tiempo que se esfuerza por liquidar una "política de masas" pluralista.

B) El segundo caso, el de Brasil, indica que está desapareciendo su exclusivismo nacional, tan festinado ("Brasil es diferente de América Latina"). Las formas de la política brasileña difieren de las del caso argentino, pero tales diferencias sólo revelan que en Brasil la crisis de la legitimidad ha demorado más para emerger claramente.

El sistema de Vargas, que empezó con un estilo clásico de caudillo, se apoyó en última instancia en las clases trabajadoras urbanas, más bien que en las fuentes rurales tradicionales del poder político en el Brasil. Con ello se resumió temporalmente la legitimidad política en la soberanía popular, a través de la movilización de clases y de un máximo de participación urbana, en lugar de hacerlo a través del andamiaje arcaico de la santificación legal de los precedentes rurales tradicionales. Como

<sup>8</sup> Véase a Ismael Viñas, "El desarrollismo en el poder", *Marcha*, vol. XXVIII, nº 1311 (8 de julio de 1966).

<sup>9</sup> Sobre este punto véase a Kalman H. Silvert, *The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America*. The Hauser Press, Nueva Orleans, 1962.

Perón, Vargas acabó por apoyar sus pretensiones de legitimidad en un estrato urbano emergente de clase baja. En ambos casos, estas clases de reciente movilización traspasaron los límites fijados en la definición de la situación política, dada por el líder carismático. Igualmente, en ambos casos el líder hizo concesiones a la legitimación popular, a fin de mantener los límites del poder dentro de la tradición caudillista. En ambos casos el resultado fue un conjunto inestable de alianzas de clase y de partido entre la *élite* tradicional y la base de masas. La alianza no podía sobrevivir al nivel donde se toman decisiones, dado que los intereses involucrados continuaban desiguales en el nivel socio-económico.

El papel del mariscal Dutra fue similar al que jugó el General Aramburu: el de restablecer la política de interregno en el Brasil, por medio de la eliminación del poder de las clases trabajadoras urbanas, la promoción —en su lugar— de un sistema pseudo-falangista de controles y compensaciones federalistas, y la institución de una serie de medidas de austeridad “anti-inflacionarias”. Dutra no pudo conservar el poder porque él también era sólo un líder de interregno. Luego sucedió algo extraño. El poder volvió a Getulio Vargas, quien intentó restablecer el modelo de participación de clases sobre bases más firmes de ideología popular. Y para invertir el juicio de Marx sobre Luis Bonaparte: lo que fue primero una comedia, volvió como una gran tragedia. Para el período de 1950, aunque se produjo una consolidación de la fuerza de trabajo, el verdadero crecimiento brasileño ocurrió en los sectores industria y empresarial, y la utilidad de Vargas se había esfumado.<sup>10</sup> Esta intensificación de la modernización debilitó la base para cualquier movimiento revolucionario de masas. Y el suicidio aparente de Vargas produjo una coalición entre el sector medio y la clase media terrateniente, todavía poderosa. Los tres sectores de clase conservaron su incómodo proceso hacia el civilismo, hasta el golpe de 1964.

La benevolente solución falangista surgió claramente con el gobierno de Kubitschek. Como Arturo Frondizi, su orientación era civilista y y casuista, más bien que militar o ideológica. En tal situación, Brasil contempló la expansión rápida del sistema multipartidista, bajo un cuidadoso tutelaje estatal, que perseguía la adjudicación de las diferencias de clase unificándose alrededor de un liderazgo presidencial central.

Retrospectivamente, lo que resultaba importante del período de Kubitschek fue su éxito en el restablecimiento de líneas de autoridad política cuasilegítima. Lo que Brasil contempló inmediatamente después fue un intento de consolidar el estilo político de transacción. Juscelino Kubitschek representó un intento de mezclar la legitimación carismática y la representación popular, colocando el liderazgo sobre una amplia base burocrática. Jânio Quadros representa una extensión de tal legitimidad pre-

<sup>10</sup> Pruebas de esto se encuentran en Fernando Henrique Cardoso, “The Structure and Evolution of Industry in São Paulo: 1930-1960”, en *Studies in Comparative International Development*, vol. I, n° 5 (1965); y en Octavio Ianni, *Industrialização e desenvolvimento social no Brasil*. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1963.

sidencial de estilo burocrático. Su esfuerzo duró menos de un año. El fracaso del período de Quadros, aparte de las deficiencias psicológicas personales, anunció el principio del fin de la política de participación en Brasil. Su enfoque tenía como punto central la solución de los problemas en términos de eficiencia en la organización, sin alterar la desigualdad de la distribución de la riqueza. La burocracia se convirtió en una "vanguardia proletaria" subrogada. Quadros desarrolló el nacionalismo como un sistema político eficiente y racional. Fue un intento por institucionalizar desde arriba un modelo de desarrollo. El sistema de Quadros fracasó a causa de que las metas del desarrollo requieren la participación y la movilización de las masas, en lugar de la mera división racional del trabajo en los organismos burocráticos. Quadros, que carecía de la ideología o de la personalidad necesarias para una integración intensiva de las metas sociales del Brasil, sucumbió una vez más al imperativo militar.

Como una rebelión contra el estilo burocrático —un fuerte rasgo cultural entre los brasileños— se produjo una vuelta al estilo de Vargas (en la persona de João Goulart). La base del sistema laboral de Goulart se relacionaba con las mismas clases de demandas con las que anteriormente presionó Vargas contra sus predecesores tradicionalistas: una demanda de solidaridad de la clase trabajadora, y de control por la *élite*. Todas las clases restantes se sintieron amenazadas por tales demandas de clase. Lo que resultó fue no sólo que la clase media pidió el gobierno militar en nombre de la estabilidad económica, sino que todas las clases restantes se unieron para salvar al país de una estabilidad basada en los *trabalhadores*.

Apareció Castelo Branco para destruir la antigua legitimidad, por lo menos en cuanto la misma se basaba en el sistema tripartidista creado por Vargas y continuado por Goulart. La cohorte militar que tomó el poder en abril de 1964, representaba una amenaza muy seria para la estabilidad permanente, ya que en condiciones de rápido cambio social las *élites* militares están predispuestas a la ilegalidad.<sup>11</sup> Los líderes tradicionales del Brasil, como Kubistchek y Dutra, fueron legitimados por la política consensual, en tanto que Vargas y Goulart lo fueron por la política de clase. El derrocamiento de los sectores tradicionalistas y modernistas, y de los cuadros conservadores y liberales, se convirtió en un imperativo militar. Ya no se podía resolver la crisis de la legitimidad política en favor del civilismo. Brasil, como Argentina, se vio compelido a preservar la sociedad de crisis por medio de la intervención violenta.

La Revolución militar, conducida primero por Castelo Branco y después por Costa Silva, ofrece un apoyo sustancial a la tesis de que la

<sup>11</sup> Se encuentra una buena discusión teórica de este punto en Arthur Stinchcombe, "Social Structure and Organization", en *Handbook of Organizations*, compilado por James March. Rand McNally, Chicago, 1965, pp. 142-193; véase también su ensayo "Agricultural Enterprise and Rural Class Relations", en *American Journal of Sociology*, vol. LXVII (septiembre de 1961), pp. 165-176.

mera eliminación de las formas básicas convencionales de la legitimación —tales como las elecciones, la estructura de partidos, los grupos de presión, las organizaciones de masas, etc.—de ningún modo elimina la inestabilidad, sino que sólo sirve para derivarla hacia canales de represión. Los científicos sociales han confundido demasiado a menudo la estabilidad temporal con el consenso democrático. En realidad, la aceptación que se produjo en Brasil después de 1964, a través de la destrucción sistemática de agentes competidores en lo político, y de su sustitución por un régimen “anti-inflacionario”, apoyado en el exterior, no produjo la estabilidad, sino sólo tensiones crecientes.<sup>12</sup>

El acto de destruir metódicamente toda legitimación, salvo la derivada del caudillismo, sirvió para hacer de cada manifestación de independencia política brasileña una crisis en la vida de la nación. Aparecieron enormes grietas en el proceso de transferencia del poder de Castelo Branco a Costa Silva. Las diferencias psicológicas entre los dos militares influyeron mucho en el proceso de decisión, y sólo se resolvieron por la muerte fortuita de Castelo en un accidente de aviación. De igual modo, las demostraciones estudiantiles contra una elevación de las altas cuotas escolares, produjeron la muerte de cientos de estudiantes, y miles de lesionados, en una represión política extremadamente severa, de nuevo realizada en un contexto aparentemente no político. En suma, la ausencia de canales de expresión política en Brasil no ha eliminado la política, sino más bien ha aumentado los costos para los pocos que aún desean o pueden participar en el juego. Ello ha vuelto a Brasil incapaz de enfrentarse con los acontecimientos cambiantes, excepto en términos de revolución y represión.

La oposición abierta al régimen se manifiesta cuando se hace claro, para amplios sectores, que el aparato militar no está preparado para restablecer la legitimidad política, ni para emprender la ardua tarea hacia el civilismo. La legitimación auténtica es una función de la sanción de clase, o legal, o ambas. Los militares de Brasil, encabezados ya sea por Branco o por Silva, no tienen el apoyo *de facto* de las clases, ni el apoyo *de jure* de la ley. Aunque la revolución militar aplastó a la oposición para preservar la paz, no preserva realmente la estabilidad. Como sus semejantes militares en otras partes, la *élite* militar de Brasil no conoce la fuente de su autoridad, y tiene pocos lemas ideológicos en qué apoyarse. Además, no puede hacer llamamientos para el apoyo popular sin arriesgar su propia eliminación como una fuerza autónoma.<sup>13</sup>

Los militares se ven obligados a aislarse de cualquier sector de la sociedad que potencialmente los pueda derrocar. Los líderes militares

<sup>12</sup> Véase el análisis, notablemente cándido, de Carlos Lacerda, “A Revolução dois anos depois: Natureza, crise e rumos da Revolução Brasileira”, en *Jornal do Brasil* (Número Especial), marzo 3-4, 1966.

<sup>13</sup> Francisco C. Weffort, “Estado y masas en el Brasil”, en *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. I, n° 1 (1965), pp. 53-71; se encuentra una versión inglesa en *Studies in Comparative International Development*, vol. II, n° 12 (1966).

brasileños están comprometidos a resolver la crisis política evitando el civilismo. La única forma factible de política convencional civil que queda en Brasil, la representa Carlos Lacerda, quien encarna el procedimiento electoral y la transferencia ordenada del poder. También puede responder a ciertos sectores de clase de la sociedad (aunque esto siempre ha resultado difícil de determinar). Lacerda representa la virtud cívica y la limpieza administrativa. Sin embargo, su desafiliación del sistema militar lo coloca en la misma posición inaceptable de Guido e Illía en Argentina, aunque sea una persona enteramente diferente (y mucho más poderosa), con un programa conservador más sofisticado. En América Latina el papel de la ideología resulta oscurecido por atrofia de la organización, y no por una política casuista como en Estados Unidos. El resultado neto es el de volver sospechoso a cualquiera que represente demandas civiles o legalistas, dado que precisamente tales demandas se pueden convertir en una estabilidad que no se apoye en la coerción militar para su sostenimiento. La legitimación impone ciertas restricciones a una mancomunidad política. No se puede reducir a meras proporciones de poder que las juntas militares probablemente encontrarían atractivas.

La ausencia de la legitimación no sólo eleva a nuevas alturas la conciencia política de las *élites* y las masas, sino también sus ansiedades políticas. La destrucción del sistema de partidos puede servir para estimular las tensiones políticas, mientras que su presencia puede servir para canalizar los intereses "que trafican con la reforma". El convertir en rutina la actividad política no es equivalente a la actividad política democrática. En este sentido se puede afirmar que una cultura cívica no sólo es diferente de una cultura política, sino que en un contexto latinoamericano puede representar perspectivas antitéticas. Precisamente allí donde la ilegitimidad política está generalizada, o por lo menos donde la legitimidad no se ha fortalecido en normas burocráticas, las metas revolucionarias todavía se persiguen vigorosamente. En suma, precisamente allí donde el sistema de partidos no existe, o tiene una fuerza dudosa, encontramos la constancia, hasta la primacía, de la política como un juego de suma cero. La ausencia de canales institucionalizados para la expresión política marginal, hace que cada decisión privada esté cargada de significación pública. Además, la ausencia de una división del trabajo político convierte en activistas a los grandes participantes de tales estados ilegítimos. Más que una "ciencia", la política se convierte en un "acto".<sup>14</sup> Esta conexión entre la ilegitimidad y la acción fue bien apreciada por líderes cuasifalangistas como Perón y Vargas.

Un intento fundamental por resolver los problemas que surgen en un sistema político es que existe un vacío de poder, consiste en crear un estado en que la política no tenga autonomía fuera de los partidos.

<sup>14</sup> Giovanni Gentile formuló hábilmente esta doctrina en *Genesis and Structure of Society*, traducción de H. S. Harris. University of Illinois Press, Urbana, Illinois, 1960.

A esto se le puede llamar el estado unipartidista. Dado que esta estructura es común en las regiones subdesarrolladas, —aunque de ningún modo se limita a ellas— y se la ha examinado con frecuencia, no se pretende más que describir la morfología general de este fenómeno.<sup>15</sup> La base medular de organización de tal partido es la siguiente: *a)* La preeminencia del presidencialismo sobre el parlamentarismo; *b)* La transferencia del poder, es decir, la sucesión política, se percibe como si emanara de la gracia divina de una posición, más bien que de algún individuo; *c)* Dentro del aparato del partido único se contiene la representación indiscriminada de todas las ideologías y tópicos principales; *d)* Hay una fusión de consideraciones políticas y tecnocráticas; y finalmente, *e)* Hay una fusión general del sistema de partido y la maquinaria nacional, es decir, ambos exhiben propiedades de organización que se traslapan.

México y Cuba son los dos ejemplos más claros de este sistema de partido único en América Latina. El sistema unipartidista se acomoda igualmente a las modalidades de gobierno democrático o totalitario, del mismo modo que encontramos los sistemas multipartidistas de Brasil y Argentina igualmente “abiertos”. Lo que hace tan importantes a los sistemas de partido mexicano y cubano, son sus papeles como subrogados en la legitimación de la autoridad estatal a través de las masas. El aparato unipartidista se preocupa poco de finuras legales. Tanto en México como en Cuba significó el triunfo de los “activistas” sobre los “teóricos”. Revela un esquema de autoridad que se extiende de las *élites* a las masas. Sin embargo, a pesar de la retórica de “estar a tono con las masas y en contacto con ellas”, un problema importante en los estados de partido único es precisamente el de la verdadera naturaleza de la opinión pública. Mi opinión es que los casos de México y Cuba, a pesar de la falta de una abierta preeminencia de la maquinaria militar, no han podido resolver la crisis de legitimidad que se puso de manifiesto en el caso de Argentina y Brasil. Pero los intentos de tal solución representan un experimento importante en la política de América Latina.

C) El sistema partidista mexicano es uno de los arreglos más notables que jamás se han intentado en América Latina. El sistema unipartidista, ostensiblemente un mandato de la Revolución mexicana de 1910-1920, es de hecho una consecuencia del cansancio nacional que siguió al resultado inconcluso en que la fuerza popular se equilibra con las ventajas heredadas por los sectores privilegiados. El partido (PRI) idealmente otorga su patrocinio en términos de varias demandas de clase. Hasta el control de la red de comunicaciones está en gran medida en manos del PRI. El partido gobernante es responsable de la expresión

<sup>15</sup> Véase a Gwendolen M. Carter (compilador), *African One-Party States*. Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1962; y a Irving Louis Horowitz, “Party Charisma”, en *Three Worlds of Development*. Oxford University Press. Nueva York, 1966.

de las opiniones de izquierda derecha y centro. El PRI también recluta sus miembros entre todas las facciones activistas de estudiantes o sindicatos. Hasta patrocina críticas a sí mismo, cuando aparece que de este modo se puede evitar una crisis genuina.

El sistema partidista mexicano se puede ver convenientemente como una gran máquina de asignación, que entrega una cierta cantidad de poder a cambio de una cierta intensidad de lealtad.<sup>16</sup> Los aspectos de regateo de este partido no se encuentran en ninguna otra parte, excepto tal vez en el Partido del Congreso, de la India, y en el Partido Mapai de Israel. El PRI es un partido indiscriminado que contiene todas las identidades de clase que funcionan. Ha mantenido una vida política ordenada, por un lapso mayor que ninguna otra nación de América Latina, con la posible excepción de Chile y Uruguay. Y sin embargo, aparte del precio al que se compra tal orden, el aspecto de crisis de la política mexicana parece extenderse, en lugar de reducirse.

¿De donde deriva la crisis? ¿Por qué este sistema unipartidista no resuelve el problema de la legitimidad? En alguna medida, el sistema político mexicano ha salido con éxito de su estado de subdesarrollo. La política mexicana ha consagrado —más que resuelto— el equilibrio de fuerzas dentro de la nación, que dejó la era prerrevolucionaria. El partido gobernante se las ha arreglado para burocratizar la vida política, al tiempo que mantiene una distribución aparentemente igualitaria de las líneas de comunicación con todas las clases. Pero lo que esto ha estimulado es una lucha continua por dominar el partido a través de la concesión de privilegios especiales. La lucha dentro del partido reemplaza la lucha fuera de él. La competencia de lealtad reemplaza a la competencia política. El partido único, que controla todas las normas políticas y las formas ideológicas, no elimina la necesidad de politiquear. El PRI es en realidad un virtual dictador urbano-industrial, mientras que ideológicamente es el partido de los campesinos. Esto aumenta la tensión sobre la vida del partido desde dos sectores muy diferentes y tal vez incompatibles. Dado que es el partido de todos, más bien que de una sola clase, se encuentra muy presionado para convertir el proceso de la elección en otro de lealtad general al partido. La incapacidad para movilizar e integrar las masas étnicas y agrícolas, después de cincuenta años de retórica revolucionaria, produce una desafiliación política del PRI que no se puede canalizar a otros partidos. La creciente intensidad de la actividad guerrillera indica las presiones sobre el sistema mexicano. La expansión del aparato militar de México representa igualmente una respuesta característica de América Latina a tales tensiones políticas.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Un análisis incisivo se encuentra en Robert E. Scott, "México: The Established Revolution", en *Political Culture and Political Development*, recopilado por Lucien W. Pye y Sidney Verba. Princeton University Press. Princeton, 1965.

<sup>17</sup> Todavía no se analizan las pruebas sobre el papel creciente de los militares mexicanos. La fuente primaria de información es *Hispano*; véanse en particular los volúmenes XLVII-XLVIII, núms. 1206-1232. También merece mencionarse el trabajo

El problema de la crisis adquiere una forma específicamente política en la cuestión de la sucesión. Esta ya no es una actividad popular santificada en México por las elecciones. La intensidad con que se desarrolla la carrera por las posiciones de Presidente y Gobernadores vuelve cada vez más difícil mantener como una unidad consensual el aparato unipartidista. La ausencia de partidos importantes de oposición ha permitido que la autoridad militar de México se afirme a través del aparato del partido. Es probable que lo que en 1910 se inició como un esfuerzo para someter a los caudillos salvajes concluya con el sometimiento de los políticos rebeldes. El PRI ha intentado convertirse menos en un partido y más en una maquinaria nacional. Pero en este esfuerzo el partido se ha vuelto menos tolerante y más dependiente del poder de los militares para mantener su postura nacional. A medida que los militares empiecen a inundar las líneas de organización del PRI, puede ocurrir una duplicación del proceso clásico de la inestabilidad en América Latina. El tenue proceso de legitimación de México hace verosímil tal evento.

La autenticidad de la Revolución mexicana de 1910-1920 es tan importante como su carácter incompleto. Por primera vez en el siglo xx, una nación latinoamericana buscó y obtuvo la legitimación política a través de la revolución masiva, en lugar de hacerlo a través de llamamientos legales, con el desarrollo subsecuente de un nuevo conjunto de estructuras y normas políticas. Sin embargo, encontramos en México los dualismos insolutos de una revolución popular de las masas que terminó con la consagración de la dictadura de un sector medio. El nuevo sistema partidista absorbió las clases medias, y a través del estímulo del rápido crecimiento del sector industrial, dejó en gran medida sin absorber el sector campesino tradicional. Estos esquemas contradictorios son en gran medida el resultado de la condición endeble —aun que altamente imaginativa— de la política actual de México. La determinación absoluta del PRI de establecer un consenso entre todas las fuerzas disímiles que tienen algún poder, ha producido un pluralismo ideológico que es más retórico que estructural.<sup>18</sup>

Debido a la rigidez del sistema social mexicano, muy bien puede suceder que su red de *élites*, delicadamente entrelazada, se rompa irrevocablemente. Cualquier asimetría drástica en los pilares del poder actual, cualesquiera errores *políticos* acerca de qué sector de la sociedad requiere qué apoyo, y a qué costo, podría levantar de nuevo el espectro de la revolución en México. Dado el fracaso de México para establecer los términos en que su *élite* gobernante ha quedado legitimada, y dada la ausencia de un arreglo durable, ya sea a través de transacciones, o de

reporteril de Luis Suárez, Alberto Domingo y Rafael Solana, en la publicación *Siempre!*, núms. 646-647, de noviembre de 1965. Un primer intento de síntesis sociológica se encuentra en Juan Saxe Fernández, *The Mexican Military: A Current Appraisal* (mimeógrafo).

<sup>18</sup> Véase a Pablo González Casanova, *La Democracia en México*. Ediciones Era, México, D. F., 1965.

dominio, entre los sectores que hicieron la revolución, la posibilidad de desintegración del partido continúa latente.

El PRI como la única fuente de legitimación, está en dificultades a causa de que el apoyo de las masas para la revolución se ha transformado en demandas de las *élites* al partido revolucionario. A su vez, el partido debe satisfacer esas demandas a costa del campesinado sin tierras. Esto intensifica la interdependencia de la autoridad política y la fuerza militar. El estado mexicano unipartidista está ahora amenazado desde adentro por la preeminencia militar, y por la desafiliación de clases, en el grado en que la población campesina permanezca sin ser absorbida en los procesos políticos, medio siglo después de la Revolución.

D) Son evidentes las diferencias entre Cuba y México en muchos aspectos conectados con el valor de la democracia formal. Lo que resulta más difícil de descifrar es cómo la ausencia de legitimación, combinada con el surgimiento de un sistema unipartidista, ha enfrentado a Cuba con una variedad de problemas no del todo diferentes a los que enfrenta México. Para demostrar esto, resulta necesario recapitular primero el desarrollo político del sistema partidista cubano.<sup>19</sup>

Hay cuatro etapas claramente demarcadas en la transformación política de la vida de los partidos políticos de Cuba, desde la época de la Revolución hasta el presente. La primera fue la *etapa del movimiento*, en que el Movimiento 26 de julio había de realizar tareas partidistas sin las burocracias de partido. La segunda fue la *etapa del frente unido*, en que los comunistas de los centros urbanos, y los revolucionarios de los sectores rurales, se fundieron en las Organizaciones Revolucionarias Integradas. En tercer término vino la *etapa socialista*. Esta etapa, aunque apresurada por las maquinaciones e intrigas internas de las varias facciones de los grupos del Frente Unido, era inevitable a la luz de la ideología socialista-marxista que se volvió cuasi oficial en el cuarto año de la Revolución. En cuarto lugar apareció la *etapa comunista*, cuando se cambió el nombre del partido al de Partido Comunista de Cuba. Aunque esta etapa final se aceleró por dilemas de organización interna, hay pruebas claras de que el PCC es una reflexión directa de la voluntad personal y de la autoridad carismática de Castro. Su papel combinado como Secretario General del Partido y Primer Ministro de la Nación, sigue muy de cerca el modelo del Partido Soviético bajo Stalin. La reducción de pretensiones internacionalistas, mezclada como está con el crecimiento de una burocracia de partido político fuertemente organizada, caracteriza el nuevo régimen cubano tan seguramente como aconteció en el período ruso de preguerra, entre 1929 y 1941.

El sistema unipartidista de Cuba implicaba: primero, la burocratización de la maquinaria del PCC, lo que a su vez significa límites severos a las disputas internas del Partido, y la terminación del período

<sup>19</sup> Sobre este punto véase a Maurice Zeitlin y Robert Scheer, *Cuba: Tragedy in our Hemisphere*. Grove Press, Inc., Nueva York, 1963; y a Irving Louis Horowitz, "The Stalinization of Fidel Castro", en *New Politics*, vol. IV, n° 4 (1965), pp. 61-69.

de facciones. En términos más generales esto significa la subordinación de la sociedad al Partido-Estado. Segundo, el sistema unipartidista significa el surgimiento de un líder, y su pequeño cortejo, como voceros exclusivos del partido. Políticamente, la nación se identifica a *sí misma* con él. El Partido-Estado se subordina al líder del partido. Tercero el sistema unipartidista significa la promoción de la lucha política interna, como un sustituto de la lucha de clases. La política de la purga, y la pasión por el desarrollo nacional, reemplaza a la política del debate y a la pasión por una democracia socialista. Cuarto, el sistema unipartidista significa la eliminación, o por lo menos el abandono, de todos los caminos que conducen al socialismo, salvo uno: En el caso cubano fue un camino de crecimiento económico, determinado por el líder máximo. Quinto, y más característico del sistema unipartidista, es una concentración de las energías casi exclusivamente en los problemas nacionales, antes que en los internacionales. A esto se le puede llamar "la domesticación del movimiento revolucionario".<sup>20</sup>

El fenómeno unipartidista tiene una base compartida de organización en el movimiento hacia la restauración patrimonial. Se conduce a la revolución en nombre de principios de liderazgo colectivo, pero el elemento carismático —lejos de resultar cubierto por la organización burocrática legal— se transforma en un gobierno privado. A diferencia del PRI mexicano, el PCG cubano continúa siendo en gran medida carismático. En realidad se caracteriza por una concentración incesante contra los "burócratas" y otras gentes "contrarias al partido". Esto indicaría que el estado unipartidista es tan susceptible de adoptar formas personalistas como tecnocráticas. Las estructuras paralelas de sistema social y sistema estatal sólo se diferencian de nombre. El sistema de gobierno privado interviene en las reclamaciones de todos los sectores sociales, y de este modo destruye la legitimación desde abajo, no menos que desde arriba. Se mantienen intactas las formas de la legalidad, pero la verdadera conducción de los negocios se canaliza hacia un control totalitario.

La Revolución cubana es una revolución auténtica; sólo que tiene pocas probabilidades de volverse hemisférica, o de obtener un carácter legítimo. La Revolución cubana es de una importancia tan grande que ningún líder se puede apoderar de ella, ni siquiera un hombre tan poderoso como Castro, o toda la familia Castro. No está garantizada, ni es posible, la restauración de la burguesía cubana. Es inconcebible que puedan resurgir los revolucionarios cubanos de barracas, dado que todavía existe la democracia de las armas. La Revolución cubana representa una ruptura total con el pasado. No se puede refutar que Castro dirigió una revolución tan completa como la mejor que se haya esceni-

<sup>20</sup> Este proceso de domesticación ha sido particularmente difícil de ejecutar en el caso de Cuba, dado el compromiso global de algunos de sus líderes a la solidaridad hemisférica al nivel de la acción. Pero con la destitución de Ernesto Guevara este proceso puede continuar más suavemente. Véase a Irving Louis Horowitz, "Cuban Communism", en *Trans-Action*, vol. IV, nº 10 (octubre de 1967), pp. 7-16.

ficado nunca en Europa. Lo que sigue en duda es el carácter y el propósito de esa revolución. Lo que estamos observando no es sólo la consolidación de una Cuba socialista, sino tal vez una suspensión indefinida de una América Latina radicalizada. En este sentido, la consolidación del proceso unipartidista ofrece pocas esperanzas a los legalistas, o a los revolucionarios.

El sistema de legitimación establecido por la Revolución cubana principió con una dependencia poderosa en los pobres rurales, muy semejante al caso de México. Pero si a los pobres rurales mexicanos se los sacrificó en última instancia a la burguesía urbana, a los pobres urbanos cubanos se les sacrificó en última instancia al proletariado rural. De este modo, Cuba consagró su socialismo de un solo camino. Lo que luego ocurrió fue el surgimiento de un estado unipartidista que no ha podido armonizar los variados intereses de la sociedad sin recurrir al apoyo militar. El régimen cubano estimula la "democracia de los fusiles", pero esto sólo ha significado poner el poder de la fuerza en manos diferentes de lo que es usual en América Latina. Por sí mismo esto no sirve para crear un sistema de legitimación que transfiera el poder de clase a una superestructura legal ampliamente aceptada. Ya desde el principio de la Revolución cubana, algunos comentaristas simpatizantes hicieron notar que "la dependencia del poder de un hombre" colocaba a la Revolución Cubana en "grave peligro".<sup>21</sup> La situación se ha hecho más severa con el surgimiento de tendencias regionales separatistas dentro del sistema político cubano. El mismo es ahora "un gobierno sin instituciones, un sistema sin sistema".<sup>22</sup>

Lo que existe en Cuba es un delicado equilibrio de terror que es una consecuencia de la crisis de legitimación, en la misma forma que ha acontecido en nuestros otros tres casos latinoamericanos. Lo que ha surgido en Cuba se puede caracterizar como la versión izquierdista del Estado unipartidista. Comparte con México la inclusión de los militares dentro del esquema político, pero comparte con Argentina y Brasil una dependencia de la fuerza militar mucho mayor de lo que hasta ahora sucede en México.

Claramente, hay algún reconocimiento de los dilemas que plantea esta situación. El concepto de Debray, de "revolución dentro de la revolución", es más que un esfuerzo por exportar el cambio social. Es una proposición para que se trascienda la organización del Partido por medio de la reafirmación del papel de la personalidad en la formación de la política. La dificultad reside en saber si tales llamamientos al ejercicio de la Voluntad en realidad contienen una implicación de cambio en el carácter del Partido.

<sup>21</sup> C. Wright Mills, *Listen Yankee: The Revolution in Cuba*. McGraw Hill Book Company, Nueva York, 1960, pp. 182-83.

<sup>22</sup> Rufo López Fresquet, *My Fourteen Months with Castro*. The World Publishing Company. Cleveland y Nueva York, 1966, p. 202.

### 3. *Las consecuencias*

En América Latina, el control militar no es prueba de autoridad, sino sólo de poder; el golpe representa el uso de la fuerza, no el surgimiento del consenso. Los golpes se dirigen cada vez más al derrocamiento de gobiernos constitucionales: el 12 por ciento de los golpes de 1935 a 1944, y el 50 por ciento de los mismos de 1955 a 1964, tuvieron ese propósito final. Además, cada vez se sincronizaron más para evitar la elección o la toma de posesión de un presidente reformista. Este asalto al civilismo es una razón principal para que los golpes ocurran cerca de la época de elecciones.<sup>23</sup> Parece que al sistema latinoamericano de ilegitimidad no le faltan partes, sino lubricación. Esta puede ser una razón que el análisis de las estructuras formales latinoamericanas a menudo no descubra problemas algunos. Desde una perspectiva estática, aparecen intactas las partes que producen el consenso político. Pero no hay autoridad que anime o armonice las partes.

Un supuesto que se utiliza ampliamente (correcto, en mi opinión) es que para una facción militar resulta mucho más simple comprometerse en la amenaza o el uso de la fuerza, de lo que resulta para un organismo político civil delegar la autoridad por medio de procedimientos electorales o legislativos. Además, dado que los militares contribuyen en gran medida a una definición de la política que proviene de la *élite*, se hace el supuesto adicional de que un sistema partidista no es sólo superfluo, sino un verdadero estorbo en el proceso de desarrollo.

Detrás de la orientación militar común se encuentra la opinión de que la política tiene una importancia secundaria frente al desarrollo económico, en términos de "prioridades". Existe la noción de que la economía es la fuente de la legitimación en América Latina. La ausencia de cualquier preeminencia política civilista conduce a la fe en la modernización de las *élites* militares. Pero quienes buscan el mejoramiento militar no aprecian la extensión en que los militares adoptan enfoques modernos solamente en las áreas en que no existen factores que harían peligrar su propia preeminencia en el poder. De esta manera, la construcción de caminos, la industria de la construcción, la ingeniería básica, etc., sirven para canalizar los procesos de desarrollo hacia formas "inofensivas". El proceso de desarrollo de América Latina está en una etapa de regateo. La autoridad legítima obstruye el desarrollo económico en gran escala, ya que el gobierno civil trabaja necesariamente sobre principios de democracia, más bien que de eficiencia. En consecuencia, el papel de los militares ha derivado hacia el desarrollo económico, como una forma de probar su utilidad. Esto está muy alejado de las revueltas de las barracas, aunque no tan lejos de la militarización de la política.

<sup>23</sup> Sobre este punto véase a Martin C. Needler, "Political Development and Military Intervention in Latin America, en *The American Political Science Review*, vol. LX, nº 3 (septiembre de 1966), pp. 616-626; y también, por el mismo autor, *Latin American Politics in Perspective*. Princeton University Press. Princeton, 1963.

Hay una clara distancia entre el desarrollo económico y la inestabilidad política. Ocurren crisis reiteradas, un colapso total de la autoridad legítima, y sin embargo hay pocos estudios que puedan demostrar los efectos de tales crisis sobre la tasa de crecimiento económico. Se puede argumentar que la crisis de la legitimidad política puede servir para desacelerar las tasas de desarrollo, pero no hay prueba de que la "solución" militar de las crisis políticas acelere el desarrollo económico. La conexión necesaria entre los reinos político y económico difícilmente es evidente. Puede ser todo lo contrario; durante períodos de transición, la misma ausencia de un manejo político firme puede conducir a un incremento de las innovaciones en la economía. Cuando los sistemas son legítimos por naturaleza, la innovación puede ser mucho mayor.

Los experimentos no militares sobre el problema de la legitimidad, han disminuido en el período actual en los principales países de América Latina. Es impresionante el grado en que las formas estructurales—tales como el socialismo democrático, o la democracia cristiana—están fuera de moda, o son de uso limitado para una nación (como en Chile). Si se puede demostrar que los estilos militares ilegítimos producen satisfacción en gran escala, la crisis institucionalizada de la legitimidad política puede resultar funcional para altas tasas de crecimiento económico. Pero ese pensamiento cesariano parece carecer de respaldo empírico. La misma clase de problemas económicos—producción insuficiente, espirales inflacionarias, artículos de mala calidad, etc.—parecen por lo menos tan comunes bajo el dominio militar como lo fueron bajo el control civil, menos restrictivo.

Los militares no son autónomos. Resolvieron la situación con el apoyo de los terratenientes, o de las grandes empresas, o en defensa de la Revolución. Sólo pueden tener ciertas ventajas si permanecen en estrecho contacto con las formaciones de *élites* civiles, porque no son una fuerza *sui generis* para generar riqueza o poder.<sup>24</sup> La deficiencia estructural del dominio militar estriba en que el mismo es una fuerza en pro de la inestabilidad y la ilegitimidad, aunque pueda realizar sus golpes en nombre del mantenimiento o la restauración de la estabilidad y la legitimidad. Si se puede declarar legítimo a un gobierno en proporción inversa a la cantidad de energía que debe dedicar a permanecer en el poder, el militarismo de América Latina es un inmenso fracaso.

Aun si los militares requieren de una clase económica para equilibrar sus libros, no forman simplemente un sector dependiente de la sociedad, ya que se reservan para sí los medios ilegales para alcanzar el poder estatal. El poder político tiene un papel económico en sí mismo. ¿Cómo se las podrían arreglar el importador, sin la licencia que obtiene del centro militar? ¿Cómo se completaría la construcción de

<sup>24</sup> En la literatura de la sociología militar se ha expresado esto en la mejor forma posible por José Nun, en "A Latin American Phenomenon: The Middle Class Military Coup", en *Trends in Social Science Research in Latin American Studies*. Institute of International Studies, Berkeley, California, marzo de 1965, pp. 55-91.

carreteras, sin el “trabajo forzado” derivado de los reclutas del ejército? La red de explotación económica es clara por sí misma. Pero la relación entre la economía política y la sociología política es más difícil de establecer. Los militares se comportan como una unidad de funcionamiento autónomo, a pesar de su clara dependencia económica de fuerzas externas. Así pues, mientras que la legitimidad no puede derivar del control militar, tampoco se la puede garantizar sin los militares. Mientras los militares estén en el poder, quienes están conectados con la economía, en posiciones de explotación, pueden exhalar un suspiro colectivo de alivio, precisamente porque no hay legitimidad. En este aspecto de corto plazo, la ilegitimidad puede ser económicamente operativa para las clases medias, ya que el precio —en forma de desperdicio productivo— de tener el gobierno militar se compensa por los beneficios de mantener la estabilidad sin levantamientos.

Los militares están conectados con los sectores empresariales, ya sean exportadores de riqueza agrícola, o creadores de una base industrial de riqueza. En consecuencia, el problema no consiste en determinar lo que constituye el desarrollo económico, sino en saber cuál es la contribución militar a ese proceso. El desarrollo económico no se ve necesariamente obstaculizado, en el plazo corto, por una crisis de la legitimación política inspirada por los militares. El paciente puede vivir a pesar —no menos que a causa— de los esfuerzos del cirujano.

Que exista una “mano directora” invisible en América Latina, organizando la vida en un conjunto continuo, es algo que resulta muy dudoso, y no constituye el objeto de estas observaciones. El modelo de política falangista ilegítima estimula a menudo a los sectores de la sociedad para que funcionen en forma autónoma. Es decir, que los sectores socio-económicos pueden progresar simplemente con flanquear o ignorar el sistema político. Si se interconectarán las *élites*, habría mayores ramificaciones visibles. Los problemas de manejo serían aun más severos de lo que ya lo son. De este modo, la relativa libertad de las *élites* empresariales, de la amenaza política, puede evitar la crisis económica. Un factor básico del subdesarrollo es precisamente el aislamiento de los sectores económicos en relación con los políticos, un factor que resulta estimulado por la crisis de legitimidad. Y es este factor el que evita un colapso simultáneo de la política y de la economía.

Lo que resulta extremadamente trágico en esta separación de la política y la economía, es su tendencia a mantener un *statu quo* que restringe la movilidad social. De este modo, el descontento de las *élites* y la pobreza de las masas permanecen como factores reprimidos. El récord de los “militaristas modernizadores” de América Latina es triste. Más que crear riqueza, lo probable es que la consuman. En lugar de impulsar al pueblo hacia actividades de desarrollo, lo coaccionan hacia actitudes fatalistas. En vez de unificar a la nación, socavan la teoría y la práctica de la soberanía del consumidor. Pero en política el pecado cardinal no es de tipo valorativo, sino funcional. Los militares conti-

núan poseyendo el poder para destruir las normas democráticas, pero carecen de las bases, de clase o legales, para transformar sus propias formas de gobierno en conductos institucionalizados. Que tal fracaso militar se haya encontrado aceptable aun entre los sectores de América Latina informados en la política, atestigua el poder del ideal activista: el de la salvación desfilando en una túnica militar, a horcajadas sobre un blanco corcel; el del líder supremo dispensando la largueza del desarrollo, sin aclarar sus costos.

Un efecto "no económico" de los militares sobre la legitimidad y la estabilidad, es la amenaza simbólica que representan para la ejecución de las políticas. Hay un efecto narcotizante sobre la acción pública, que estimula la presencia de los militares, una presencia a la vez geográfica y estilística. Tal presencia provoca la formación de partidos revolucionarios, u obliga a los movimientos de reforma a hacerse más extremistas de lo que la situación amerita. Al intimidar al público y cristalizar la oposición radical, los militares —que temen la revolución desde abajo— la pueden producir por su mismo desprecio de las normas constitucionales.

En el sistema actual de estratificación, los militares forman un estrato ocupacional privilegiado. Representan *a)* una fuerza móvil en el aparato burocrático; *b)* una liga directa entre las funciones políticas y las burocráticas; y *c)* un producto de los estilos de vida agraria. Por medio de estas formas sociales, mantienen una conexión íntima con el aparato de la sucesión política. Pero con la expansión industrial, la urbanización y la creciente demanda de reformas educativas, se están generando presiones en pro de una mayor libertad política. Se está produciendo la desaparición de la distinción entre masas y clases, aunque ello no ocurra con la rapidez que desearían los reformadores. Este surgimiento de la política popular, potencialmente perjudica a los militares más que a cualquier otro grupo en América Latina. Aun si la maquinaria militar continuara siendo poderosa en términos absolutos, su influencia relativa disminuiría, así como la necesidad de su participación política.

Los militares deben seguir la ola del desarrollo, pero también deben velar porque no se destruyan sus ventajas tradicionales en el proceso. En particular, el ala militar tradicional tiene un temor inveterado precisamente a la clase de cambios sociales que se necesitan para introducir a América Latina al mundo "moderno". En forma más inmediata, teme a los civiles que poseen armas, que quedarían menos sujetos a su control. Esto estimuló golpes de estado en Honduras y en la República Dominicana. También tiene que vigilar a la clase trabajadora urbana, y evitar que se convierta en una fuerza semi-militar, como amenazó con hacerlo bajo Vargas y Perón. Los militares tendrían probablemente menos dificultades para combatir o controlar una fuerza pequeña, de base rural, entrenada en las tácticas y estrategias de las guerrillas, que para comprometerse en un combate militar directo con la numerosa clase urbana trabajadora.

Se argumenta que los militares pueden realizar toda clase de acciones civiles. El ejército, en virtud de su excepcional nivel de disciplina y organización, puede tomar parte en proyectos esenciales para el desarrollo económico y social: lo puede abarcar todo, desde obras públicas hasta programas de salud y de sanidad. El objetivo inmediato de la acción cívica es el de refutar los alegatos de que el ejército es, por su naturaleza y función, un instrumento ilegítimo o antipopular. "A medida que se reconoce cada vez más la interdependencia de los asuntos civiles y los militares, ya no se puede considerar el bienestar social y económico del pueblo como un problema no militar."<sup>25</sup> Esta respuesta "positiva" al fermento revolucionario se ha incorporado en los sectores de políticas de muchas naciones latinoamericanas —incluyendo a México, Argentina y Brasil. Sin embargo, difícilmente ha tenido el éxito esperado en la acción cívica.

Una dificultad reside en que la historia militar latinoamericana revela que la acción cívica a menudo se convierte en acción anticívica, en actos de conspiración contra los gobiernos legítimamente constituidos. Pero hay otras bases menos tenues para declarar muy poco realista este enfoque más reciente y sofisticado para establecer una norma de ilegitimidad a través del gobierno militar. En primer lugar, los costos de los militares son exorbitantes en relación con la posible contribución mínima que pueden hacer al desarrollo económico. En segundo, el carácter y la estructura de las fuerzas armadas convencionales de América Latina, están peculiarmente mal dotados para realizar tareas económicas provechosas, por el tamaño y el entrenamiento de los cuadros de oficiales, por el temperamento de los hombres en filas, y por la perspectiva de toda la organización militar. Los militares, cualesquiera que sean sus cismas internos, tienen influencia en virtud de sus papeles políticos; es difícil entender por qué, o cómo, o bajo qué compulsión habrían de adquirir una orientación pro-desarrollo. El mito de la salvación por la clase media ha dejado el lugar al mito de la salvación por los militares. Pero mientras ambos sectores continúen estructuralmente sordos a las necesidades de la "sociedad de masas", no es probable que se materialicen las esperanzas de desarrollo depositadas en esas fuerzas. Por último, los programas de acción cívica tiene el efecto de hacer a los militares *más* políticos y *menos* preocupados por el desarrollo. En la medida en que los estratos militares más altos intervienen en la política, se van interesando en mantener el orden social, no en promover el cambio social. Esto crea una separación que se ahonda entre el papel político y el profesional.

La serie continuada de golpes en América Latina refleja la creciente desesperación de las maquinarias militares, un temor de que en cualquier revolución social ya no tendrán prerrogativas y derechos espe-

<sup>25</sup> Véase U. S. Department of Defense, "Civic Action: The Military Role in Nation-Building", en *Armed Forces Information and Education: For Commanders*, vol. III, nº 14 (enero 15 de 1964), pp. 1-3.

ciales. Pero para empequeñecer las consecuencias del cambio social, la casta militar engendra una inestabilidad permanente entre las *élites* actuales. Los golpes militares latinoamericanos no son eventos "geniales" de pequeña importancia. Tales contrarrevoluciones subsisten porque reflejan la enfermedad del subdesarrollo, y no el remedio del desarrollo rápido. Las demandas de las masas latinoamericanas se han transformado crecientemente, de urgencias de clase en pro de la industrialización, en demandas de confiscación de tierras y de una redistribución radical de los beneficios de las empresas, especialmente cuando tales beneficios se "exportan". A causa de esto, ha disminuido hasta el punto de extinción la misión histórica de los militares de actuar como guardianes contra las maquinaciones políticas, de evitar el desarrollo exagerado de un sector en detrimento de otro. El militarismo latinoamericano ha disminuido las oportunidades de una solución pacífica al problema de la distribución de la tierra, y ha reforzado los esquemas de conducta de los latifundistas. La amarga lucha entre un sector militar epifeudal, y los sectores de desarrollo "más nuevos" de las fuerzas armadas —particularmente quienes ya no están constreñidos por la economía de la nostalgia, o por la política de las ametralladoras— refleja una división mayor entre la reforma y la reacción en América Latina.<sup>26</sup>

De este análisis parecen deducirse dos conclusiones inevitables e interrelacionadas. Primera, el gobierno militar o pseudo-militar en la mayor parte de América Latina, cualesquiera que sean sus realizaciones, es un subrogado de la autoridad legítima, que utiliza la fuerza para evitar que evolucione la legitimidad. Además, hay pocas pruebas de que el ciclo de ilegitimidad que activan los golpes militares estimule actitudes modernistas, o mejoramientos económicos básicos. La segunda conclusión es que los regímenes políticos ilegítimos en general, y no sólo el dominio militar abierto en particular, pueden operar con relativa impunidad porque evitan mezclarse con los mecanismos de los negocios, en lugar de ayudar en el proceso del crecimiento económico. Quienes polarizan el mundo en desarrollo con coerción, o estancamiento con democracia, simplemente no han podido advertir que, por lo menos en América Latina, el desarrollo y la democracia son por lo menos tan compatibles como el desarrollo y la violencia. Si tal es el caso, entonces en términos humanitarios, no menos que en base a la eficiencia, debiéramos empezar a elaborar los lazos entre la política y la economía que hagan mínimo el sacrificio y máximo el crecimiento.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Sobre el papel de los militares en el futuro, véase Víctor Alba, *El ascenso del militarismo tecnocrático*. Estudios y Documentos. México, D. F., 1963.

<sup>27</sup> Una discusión excelente de la eficiencia de la autoridad legítima, se encuentra en Richard M. Merelman, "Learning and Legitimacy", en *The American Political Science Review*, vol. LX, n° 3 (septiembre de 1966), pp. 548-561.