

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA



EPAL -- ILPES

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982.

UNICEF

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.10

E/ICEF/SIMSOC/R.10

6 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

CONCENTRACION DE PODER Y DESARROLLO SOCIAL ★/

Angel Flisfisch ★★/



★/ Trabajo presentado al Tema 5.

★★/ Investigador del Programa Santiago de Chile de la FLACSO.  
Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva  
responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de  
la Institución.

82-4-708



## I. EL PROBLEMA DE LA CONCENTRACION DE PODER

La cuestión de la viabilidad política del desarrollo social ha llegado a identificarse -de manera más o menos explícita, dependiendo de los tiempos, los escenarios y las circunstancias- con lo que podría denominarse de problema de la necesaria concentración del poder.

Así, hay quienes han sostenido que el logro de mejores condiciones de bienestar masivo supone necesariamente un momento autoritario, y que la validez de esta proposición se demuestra tanto por la eficacia de las políticas sociales como por el tipo de políticas que se asocian a la existencia de condiciones políticas autoritarias.

La argumentación que está detrás de esa conclusión es relativamente obvia. Por una parte, está el lugar común que afirma que cuando se dispone de suficiente poder, entonces se hacen posibles una serie de cosas que no se podrían haber hecho cuando no se disponía de ese poder.

Por otra parte, y un poco más allá de esa destacada expresión de sabiduría, se argumenta que la consecución de metas de desarrollo social supone herir intereses firmemente entronizados en la sociedad. Si todo aconteciera en términos de situaciones análogas a la búsqueda de un óptimo pareto, no se suscitarían mayores dificultades. Pero en la realidad lo que sucede es que para proporcionar alguna mejoría a muchos, hay que dejar peor a otros. Esos otros pueden no ser demasiado numerosos, pero usualmente se ubican en posiciones sociales estratégicas, y en ausencia de una concentración importante de poder en el gobierno, esa ubicación les permite desplegar exitosamente maniobras defensivas y ofensivas.

Esta argumentación no sólo sería válida en el caso de los socialismos reales -socialismos burocráticos, socialismos autoritarios-, donde el tipo de las transformaciones sociales buscadas hace que ella sea patente-mente cierta.

También en el caso de otros autoritarismos estaría operando una lógica similar, en relación con el éxito relativo de algunas políticas sociales asociadas a ellos. Así, por ejemplo, se argumenta que en el Brasil democrático previo a 1964 no existían condiciones para una política social que beneficiara preferentemente a los grupos sociales comúnmente

/llamados de

llamados de marginales, no sólo por la presencia políticamente activa de extensos sectores medios, sino igualmente -y quizás especialmente- por la presencia de sectores obreros modernos que, mediante el uso de los recursos y oportunidades que genera el juego democrático, sesgan irremediablemente la actividad del estado en su propio favor. Las condiciones autoritarias posteriores a 1964 habrían permitido neutralizar a esos sectores estratégicamente ubicados, orientando diversas políticas en beneficio de aquellos que, por el carácter de su inserción social y económica, no pueden sino resultar perdedores absolutos en situaciones más abiertas.

Esta argumentación ha adquirido un prestigio y una influencia importantes, sobre todo al interior de círculos tecnocráticos y asociados a la práctica de las ciencias sociales. Que ese prestigio derive fundamentalmente de la evidencia empírica -por lo demás, bastante precaria- que apoya su conclusión es algo dudoso. El compromiso con la conclusión y sus premisas parece ser mucho más intenso que lo que esa evidencia permitiría anticipar.

Ciertamente, esta concepción está muy vinculada a determinadas experiencias autoritarias que, desde un punto de vista tecnocrático, aparecen como exitosas. El caso del velasquismo peruano podría ser un buen ejemplo. Esas experiencias se caracterizan no sólo por sus logros objetivos, sino por el rol preeminente que otorgan a sus cuadros tecnoburocráticos. En un cierto sentido, se trata de reales procesos de constitución histórica de la tecnoburocracia como grupo social. No es de extrañar, entonces, el prestigio de una concepción que es coherente con las condiciones políticas que rodean a esas experiencias.

Pero, a la vez, detrás de la mencionada conclusión y de sus premisas hay un marco de análisis más profundo, que la sustenta, y que, al expresar una visión más general, podría conferirle una permanencia relativamente independiente de determinadas circunstancias históricas capaces de otorgarle una seducción adicional.

Ese marco de análisis con que se piensa la relación entre desarrollo social y política puede caracterizarse así:

1. Existe un conjunto de metas o fines, identificables con gran precisión, que definen el estado deseable o preferido de la sociedad.

El desarrollo social no es otra cosa que los procesos de aproximación sucesiva a estas metas.

2. La política es un instrumento para alcanzar esas metas.

Es decir, la aproximación a ellas requiere de estrategias idóneas de adquisición y ejercicio de poder.

3. Los fines en que consiste el desarrollo social existen con independencia de la política.

4. Si las estrategias empleadas son adecuadas, los procesos de desarrollo social prosiguen de manera rectilínea y uniforme.

Si hay retrasos y desviaciones, ello se debe a la persistencia de condiciones generales desfavorables, pero en ningún caso a la naturaleza misma de las metas que se persiguen o al carácter de los medios empleados.

Hay razones para sostener que los supuestos que conforman este marco de análisis son erróneos. Aún más, el proceso de mostrar los errores que así se cometen, permite mostrar bajo una luz diferente el problema de la necesaria concentración de poder. El objetivo de estas notas es mostrar esos errores y reconsiderar ese problema.

## II. LA POLITICA Y SU NATURALEZA INSTRUMENTAL

Para la visión que se comenta, la política es simplemente una cuestión de medios adecuados para la consecución de unos fines, y la posibilidad y razón de ser de éstos son, en última instancia, independientes de los primeros.

Ciertamente, la política tiene que ver en buena medida con el poder y el ejercicio del poder, y el poder no se explica ni se justifica por sí mismo. El poder es primordialmente un medio, que adquiere sentido por referencia a los fines a cuyo servicio se encuentra.

La gran aceptación que tiene la visión de la política como algo puramente instrumental se explica mucho menos por la reflexión anterior, y sí mucho más por el hecho -históricamente objetivo- de que la política ha pasado a ser durante varios decenios una cuestión de cómo acceder a los servicios que provee el estado y de cómo demandar y provocar transformaciones en esa provisión estatal de servicios.

El hecho de que ella haya predominado en la escena política no tiene en sí nada de reprochable. La realidad de los problemas sociales y económicos es inobjetable. Hay un cúmulo de necesidades básicas no satisfechas, y todavía existen enormes dosis de sufrimiento evitable, ligadas a los niveles de vida material que se observan.

No obstante, existe también una creciente conciencia de que hay problemas cuya naturaleza es estrictamente política. En otras palabras, la política no se reduce a su faz instrumental, sino que a la vez plantea problemas y propone soluciones cuyo análisis y enjuiciamiento poco tiene que ver con su aptitud en cuanto medio para lograr metas de naturaleza económica o propiamente social.

En parte, esos problemas tienen que ver con las condiciones y modalidades de ejercicio del poder, y con las posibilidades de control de ese ejercicio.

Se trata de cuestiones tales como las siguientes: la seguridad de las personas; la necesidad de un estado de derecho; el reconocimiento y la protección de las libertades públicas fundamentales; los problemas

/vinculados a

vinculados a la estabilidad política, a la gobernabilidad de la sociedad y a los procesos de sucesión política; y así por delante.

Por otra parte, si bien la política tiene que ver con el poder y su ejercicio, ella no se agota en esos fenómenos. La política es también deliberación racional entre personas y búsqueda de concertación y consensos, de mayor o menor inclusividad social.

Esta dimensión de la política es tan universal como la anterior. Aún en el caso de una autocracia pura y estrictamente personalizada -una situación en que uno manda y el resto obedece-, el autócrata por lo menos tendrá que deliberar consigo mismo, y según alguna racionalidad. En la realidad, ese caso límite no se presenta jamás, y por excluyente que sea el régimen político, la política poseerá un fundamento consensual -o de concertación- y de deliberación racional.

La necesaria existencia de esa dimensión trae consigo un orden distinto de cuestiones. De entre ellas, podrían destacarse las siguientes: problemas asociados a la distribución social del poder y a las oportunidades diferenciales de acceso a él; naturaleza de las instituciones y procedimientos para la toma de decisiones; problemas de participación y de representación; distintos tipos de cultura política y sus efectos pertinentes; calidad científica y técnica de las decisiones. Obviamente, hay muchas otras.

En suma, una fórmula política -democrática, autoritaria, totalitaria, etc.- no constituye sólo un conjunto de medios idóneos para alcanzar ciertas metas materiales o imponer determinadas transformaciones sociales. A la vez, conduce a problemas vinculados al poder y a su ejercicio, y a la constitución de modalidades de convivencia política, y propone, expresamente o tácitamente, soluciones para esos problemas.

Por mejores o peores que esas soluciones sean, queda en pie un hecho claro: ellas son un ingrediente de la calidad de la vida, tan esencial como el resto del repertorio de soluciones que se ofrece para cuestiones de la más variada índole. En este sentido, y contrariamente a lo que algunos quisieran creer, no se puede establecer una escisión nítida y tajante entre las formas que asume la política y el desarrollo social.

Esto acarrea dos implicaciones de importancia. Por una parte, resulta que el juicio ilustrado -o que aspira a serlo- acerca de cuál sea el estado preferible o deseable de la sociedad, no puede prescindir de evaluar las formas que asume la política. Si prescinde de esa evaluación, se trata de un juicio incompleto, equivocado, que no es veraz.

Por otra parte, estos problemas estrictamente políticos a los que se ha hecho referencia no son simplemente problemas teóricos, acertijos intelectuales que significan un mayor o menor desafío a la inteligencia. Son problemas prácticos, provistos de una existencia social objetiva, independiente de puntos de vista o preferencias personales. Ello quiere decir que están presentes en cualquier sociedad, haciéndose sentir, exigiendo soluciones y constituyéndose en objetos de reivindicaciones sociales. Hay quienes los niegan, pero su realidad se impone aún contra esas voluntades obstinadas.

La idea de la necesaria concentración de poder como prerrequisito del desarrollo social implica una opción por respuestas represivas a estos problemas. La verdad es que esa expresión apenas es algo más que un eufemismo para designar una alta capacidad represiva.

Se trata, entonces, de una modalidad de respuesta muy peculiar, que posee la particularidad de resolver estos problemas mediante el expediente de acallar sus expresiones sociales o, en el mejor de los casos, ignorándolas. No obstante, según se señaló, estos son problemas pertinaces, impuestos por la naturaleza misma de las cosas. La solución represiva podrá mantener una relativa calma durante algún tiempo, pero pronto las dificultades reemergerán, frecuentemente en virtud del ejercicio mismo del poder.

No cuesta mucho imaginar una situación donde estos problemas políticos estén totalmente ausentes, o sean muy marginales y secundarios. En una sociedad estrictamente cooperativa, plenamente libre de conflictos, caracterizada por una absoluta uniformidad de formas de conciencia social, se alcanzaría esa meta. Hay situaciones autoritarias contemporáneas en que esa utopía ha operado como artefacto de justificación ideológica y de legitimación, a la vez que se ha constituido en una poderosa base motivacional



para procesos de movilización social de enorme envergadura. La reaparición de problemas políticos, pese a los altos niveles de represión aplicados, muestra claramente cuán distantes se hallan esas sociedades de la utopía.

No son sólo los socialismos reales los que atestiguan en favor de la universalidad y permanencia de los problemas políticos. Los así llamados procesos de transición democrática -el tránsito desde formas autoritarias a situaciones políticamente más libres y abiertas- se han generado tanto en virtud de problemas económicos y sociales, como en razón de dificultades inherentes al rodaje propiamente político del régimen.

Se demuestra así que la conclusión de la necesaria concentración de poder no posee el grado de certidumbre que se tiende a atribuirle. Frente a la existencia de problemas estrictamente políticos, la poderosa fuerza de la argumentación que conduce a ella comienza a debilitarse. Las cosas no son tan simples como lo supone esa argumentación, y cualquier análisis que aspire a un mínimo de realismo no puede sino incorporar la complejidad aquí apenas esbozada.

### III. EL PROBLEMA DE LA DEFINICION DE LOS FINES

Aún aceptando la pertinencia de los problemas propiamente políticos, se podría argumentar en favor de un momento autoritario necesario para el desarrollo social, admitiendo que él es sólo una fase transitoria, de una duración no muy bien definida, que debe forzosamente ceder el paso a fases posteriores, en las cuales los problemas políticos recibirán un tratamiento adecuado.

Desde ese punto de vista, si bien se considera que la relación entre política y desarrollo social es primordialmente instrumental, se acepta a la vez que la consecución autoritaria de los fines inherentes a él puede acarrear consigo "deseconomías" políticas.

Es decir, se acepta que la adopción y ejecución de una estrategia apta para el logro de las metas sociales puede implicar ciertos efectos colaterales, de carácter político, que son indeseables.

Tal como se habla del costo social de un proceso de crecimiento económico, se podría hablar análogamente del costo político del desarrollo social.

La dificultad que encierra esta visión reside en que ella sigue considerando los fines que dan contenido a la idea de desarrollo social como algo que es exterior a la política.

En otras palabras, el estado deseable o preferido de la sociedad -la sociedad buena- se define desde fuera de la política, y con independencia de ella. Por esa razón la política es meramente un instrumento al servicio de metas que, en cierto sentido, le son impuestas.

La discusión de esta postura requiere de un breve rodeo, puesto que exige ocuparse, someramente, de la cuestión de cómo se definen fines sociales, esto es, los fines hacia los cuales se estima que la sociedad debiera orientarse.

Ciertamente, el tema de los fines puede recibir un tratamiento y una expresión muy intelectualizados y de un carácter altamente profesional. Es lo que vienen haciendo desde hace siglos los filósofos o los teólogos y contemporáneamente -expresamente o tácitamente, de buena o mala gana- muchos científicos sociales y tecnócratas.

El problema de si esas versiones altamente intelectualizadas y profesionalizadas constituyen o no un real conocimiento de fines es algo que no debe preocupar aquí. Aún si se responde afirmativamente, resulta claro que la sola expresión pública de ese conocimiento -por ejemplo, en una obra culta- no le confiere eficacia social.

Para adquirir eficacia social, las ideas sustentadas necesitan de mediaciones políticas. Naturalmente, la cadena de mediaciones que conduce desde la obra individual o de un pequeño grupo intelectual hacia una cultura ampliamente difundida y que se constituye en una fuerza social activa, es una cadena compleja.

Lo anterior requiere de una matización adicional. La producción intelectual no se desarrolla en un vacío social. Ella recoge su materia prima de lo que está aconteciendo en la propia sociedad, y es sensible a múltiples influencias que tienen que ver con lo que pasa en otras sociedades y con climas culturales que trascienden las fronteras nacionales.

Ello lleva de inmediato a otra consideración. La expresión altamente intelectualizada y profesionalizada no es la única modalidad concebible de definición de fines sociales. En el seno mismo de la sociedad siempre hay, en etapas diversas de gestación, reconstitución o descomposición, distintas modalidades de sentido común social -para usar la noción de Gramsci-, asociadas a distintos grupos sociales. De otra manera, junto con las visiones cultas hay también visiones sociales de lo que es la buena sociedad, y ambos tipos de visiones se fecundan mutuamente según procesos nada simples y no forzosamente armónicos.

En el caso de estas visiones sociales, su dependencia de la política es aún mayor. No se trata sólo de que para adquirir eficacia necesiten de mediaciones políticas. De hecho, ellas se gestan en procesos que son políticos. Mientras no se expresen en reivindicaciones y acciones de naturaleza colectiva -por lo tanto, provistas de por lo menos un mínimo de orientación política-, ellas son sólo una masa amorfa de anhelos, resentimientos y esperanzas.

Resulta así que la política es mucho más que un instrumento al servicio de fines sociales. Es también, y quizás primordialmente, un elemento esencial de los procesos históricos de definición de esos fines.

/Es cierto

Es cierto que la Ilustración francesa prestó a la revolución su contenido -doctrina, ideario, valores, ideología-, pero esa sustancia descansaba en procesos culturales masivos, que estaban constituyéndose políticamente, y para ser socialmente eficaz necesitó de un proceso político de elaboración y síntesis, que lo convirtiera en algo socialmente activo.

Visto desde el punto de vista de los sentidos comunes existentes en la sociedad, el problema de la definición de los fines sociales está íntimamente ligado con la dimensión deliberativa de la política.

En gran medida, la política como deliberación versa sobre la definición de fines sociales. En este punto, las formas políticas imperantes pueden realzar la dimensión de deliberación, otorgándole legitimidad y haciéndola socialmente muy inclusiva, o pueden optar precisamente por lo contrario.

Obviamente, la idea de un costo político del desarrollo social escoge lo segundo. La razón de esta opción reside en que, quizás inadvertidamente, el problema de la definición de fines sociales es tratado a la luz de un modelo bastante peculiar. Si hay necesidad de ponerle una etiqueta, se lo podría llamar de modelo vanguardista.

Su rasgo principal consiste en practicar un cierre del problema de los fines, postulándolo como resuelto, por lo menos en su parte esencial. No es que en este modelo se prescindiera de la raíz últimamente social de los fines. Simplemente, se legitima el cierre afirmando que se dispone de un firme conocimiento de los fines -como en la tesis de la conciencia objetiva del proletariado de Lukacs, o en las doctrinas de la seguridad nacional-, o que los fines adoptados se corresponden, con una certeza patente, con el sentir de la inmensa mayoría.

A la época de lo que se podría llamar el momento histórico-práctico del cierre, es decir, cuando los fines sociales postulados como los verdaderos fines comienzan a ser impuestos a través de un rápido proceso de concentración de poder, es posible que exista una importante correspondencia entre esos fines y sentidos comunes que son socialmente mayoritarios.

/Si esa

Si esa correspondencia se mantuviera en el tiempo, se podría efectivamente hablar de un costo político del desarrollo social. La concentración de poder, cristalizada en formas autoritarias estables, implicaría sólo postergar la solución a los problemas políticos, o solucionarlos inadecuadamente mediante la aplicación de altos niveles de represión. Pero ello podría estimarse como un sacrificio aceptable, compensado por el progreso hacia las metas postuladas.

La primera dificultad que plantea esa manera de ver las cosas reside en que, al suprimirse la dimensión deliberativa de la política, se suprimen a la vez las posibilidades de que se constate públicamente, de manera regular y periódica, la permanencia de esa correspondencia entre fines y sentires sociales, que puede haber existido al comienzo. Toda la evidencia existente señala que los sondeos de opinión, quizás el candidato más aceptable para el desempeño de esa función de constatación pública, no son ni siquiera un mal sustituto de la deliberación política.

De esta manera, esa correspondencia se torna un puro asunto de fe, o adquiere una naturaleza hipotética eminentemente precaria.

Por otra parte, a la vez que la sociedad no puede sino continuar sujeta a cambios, en gran medida precisamente por los mismos procesos de desarrollo social, la deliberación sigue adelante en el seno de la sociedad. Ni aún las formas totalitarias más extremas logran suprimirla, según lo demuestra la experiencia histórica. Pero al no existir modalidades públicas y legítimas de deliberación, ella asume modalidades informales o francamente ilegítimas, que enfrentan constantemente el riesgo de ser reprimidas.

En virtud de esos procesos de deliberación pueden surgir nuevos sentidos comunes en grupos sociales importantes, que posiblemente sean contradictorios con los fines sociales oficialmente declarados. O bien, y este es quizás el caso más frecuente, esos fines oficiales pueden ser objeto de reelaboraciones y redefiniciones sociales múltiples, que si bien no llevan a una contradicción absoluta con éstos, sí exigirían la consiguiente reformulación como condición para evitar conflictos endémicos que se prolongan en el tiempo sin resolverse. Como dice Fernando Henrique Cardoso, surgen dialécticas negativas, incapaces de una superación que las lleve a un plano superior de síntesis.

/No obstante

No obstante, la naturaleza autoritaria de la política impide que esas reformulaciones se lleven a cabo. Obviamente, la probabilidad de que la demanda por nuevos fines sea tomada en cuenta, provocando cambios de importancia en la definición oficial de fines, es aún menor.

Así, los procesos de deliberación que fatalmente continúan en el seno de la sociedad y los resultados a que ellos llevan, no se integran a la dirección política de la sociedad. Inversamente, se los reprime.

De esta manera, se desemboca en una situación caracterizada por tres rasgos. Primero, es cada vez más difícil estimar la correspondencia que pueda existir entre fines oficialmente reconocidos y los sentidos comunes asociados a los diversos grupos sociales. Segundo, no hay instituciones y mecanismos que permitan modificar, con alguna rapidez y eficiencia, los fines oficialmente reconocidos. Finalmente, no existen tampoco vías para determinar la aceptabilidad social del sacrificio que se está imponiendo en aras del desarrollo social. Se sabe que hay un costo político, pero se ignora cómo se compara con los beneficios que teóricamente lo compensarían.

Si esa situación dura suficiente tiempo, conduciría a un creciente divorcio entre las élites políticas y tecnocráticas, por un lado, y la sociedad por el otro. Se entra así en un círculo vicioso, en que la distancia entre élites y masas produce represión, y la represión produce más distancia.

En esas condiciones, lo que se obtiene por último es una situación de pura dominación. En ella, comienza a perder sentido la noción misma de un desarrollo social y, por lo tanto, la idea de un costo político asociado a ese desarrollo. En el extremo, lo que existe es lisa y llanamente despotismo.

#### IV. LOS EFECTOS PERVERSOS DE LOS MEDIOS POLÍTICOS

Según se señaló, una de las premisas en que descansa la argumentación a favor de la concentración de poder como requisito del desarrollo social es que el ritmo y la velocidad con que éste proceda es independiente tanto de las metas mismas que se persiguen como de los medios políticos que se emplean.

Respecto a los fines que se persiguen, esa independencia es más que dudosa. Autores como Raymond Boudon han puesto de relieve la existencia de efectos perversos - efectos imprevistos e indeseables que se siguen de un curso de acción o una decisión -, y han aducido argumentos que hacen plausible la hipótesis de que estos efectos son mucho más frecuentes y generales de lo que se supone.

De esta manera, es posible que los mismos fines que se persiguen puedan generar, al ser puestos en práctica, efectos nuevos que entren en contradicción con esos fines declarados, o que produzcan un contexto general que redefina profundamente su puesta en práctica.

En el caso de los medios políticos empleados, la constatación de que ellos pueden conllevar efectos perversos es probablemente mucho más antigua.

Hay casos en que esa constatación es tan patente y fácil de hacer, que en realidad hablar aquí de efectos perversos es estirar un concepto más allá de lo que legítimamente puede dar.

Así, por ejemplo, la idea de la necesaria concentración de poder encuentra diversas expresiones operacionales, es decir, opciones estratégicas específicas para alcanzar esa concentración. La guerra civil es una de esas opciones. Mediante ella, en el supuesto de que se alcance la victoria, se obtiene esa concentración de poder y es posible entonces poner en ejecución políticas orientadas por los fines sociales oficialmente reconocidos. Esto es, oficialmente declarados por los vencedores.

Pero una guerra civil conlleva efectos que son tan de sobra conocidos como para estar incorporados al acervo cultural de la humanidad. Produce ruina económica, altera las estructuras demográficas, lleva a un drenaje importante de recursos humanos, financieros y materiales, desarticula las

/relaciones sociales,

relaciones sociales, trae una secuela de altísimos niveles de represión por tiempos prolongados, militariza la sociedad, profundiza los clivajes existentes y, como medida de "superación" de esa profundización de clivajes, puede llevar a genocidios, con todas las implicaciones que ello tiene para las formas de moralidad socialmente aceptadas.

A partir de esas condiciones, la puesta en práctica de los fines constitutivos del desarrollo social no puede ser sino un remedo grotesco de la visión que originalmente se tenía. Según muestra la experiencia histórica, los fines perseguidos resultan profundamente distorsionados por esas condiciones iniciales.

Como bien se ha dicho, es imposible hacer pasteles con barro. Para hacer pasteles, hay que contar con harina, huevos, azúcar, etc. Si se opta por usar barro - y muchas veces hay una real posibilidad de optar -, o si sólo se dispone de barro, se podrá intentar hacer algo, pero no resultarán pasteles. Lo mismo sucede con los medios políticos. Algunos son idóneos para producir ciertos resultados, otros lo son para producir otros resultados. Lo que no es admisible es que se pretenda que con ciertos medios se alcanzarán determinados resultados, cuando los medios en cuestión no son idóneos para ello.

Hay otros ejemplos, que apuntan a la generación de efectos perversos más sutiles y menos fáciles de detectar.

Existe evidencia de que la operación de los regímenes burocrático-autoritarios latinoamericanos de las últimas dos décadas ha comenzado a producir un tipo inédito de demanda social. Esto es perceptible en distintas clases de organizaciones intermedias: a nivel sindical, a nivel comunal, en organizaciones juveniles, étnicas, etc.

El rasgo distintivo de esta demanda social es su reivindicación de autonomía. Esa autonomía no lo es sólo respecto de las organizaciones políticas partidarias existentes con antelación al advenimiento del autoritarismo o que han surgido después, sino también respecto del estado, al cual se le define en términos de una relación negativa y de desconfianza. Esa autonomía no tiene tampoco un carácter puramente corporativo. En

/realidad, es



realidad, es algo así como una pretensión de hacer política prescindiendo de mediaciones más inclusivas, como los partidos o el estado. Es la pretensión de ser actor político por derecho propio.

Se pueden avanzar algunas hipótesis acerca de la emergencia de este fenómeno. Por una parte, las prácticas ideológicas de los procesos de concentración de poder poseen un marcado contenido antipolítico. Cualquiera que sea su signo, tienden a privilegiar modalidades de acción colectiva con orientaciones primordialmente económicas o de cooperación social voluntaria o semi voluntaria. En el caso de los regímenes burocrático-autoritarios recientes, ese antipoliticismo se complementa con un fuerte antiestatismo. A fin de cuentas, la difusión de estos contenidos ideológicos alcanza algún impacto.

Por otra parte, es inherente a los procesos de concentración de poder poner un alto costo a las modalidades más políticas de acción. La actitud negativa - genérica - frente a la política, es entonces profundamente racional. Presta utilidad, en cuanto permite soslayar riesgos que pondrían en un peligro cierto las iniciativas de organización y acción, o, por lo menos, es el producto de un proceso de aprendizaje social perfectamente explicable.

Lo mismo acontece con la actitud negativa frente al estado. En los procesos de concentración y de consolidación de esa concentración, el estado no muestra precisamente su faz más benévola. Por el contrario, esos procesos son sinónimos con altos niveles de represión, aplicados masivamente. Hay así una experiencia social negativa en la relación con el estado, que la faz benigna del estado - el estado providente - no alcanza a compensar.

Finalmente, los procesos de concentración de poder destruyen la sociedad política, o al menos la deterioran de manera importante. Como consecuencia, las únicas instituciones capaces de albergar y dar expresión a los distintos tipos de demanda social son instituciones de la sociedad civil, que se rigen por lógicas que o son manifiestamente antipolíticas y antiestatistas, o guardan una relación profundamente ambigua con la

/sociedad política

sociedad política y el estado. La Iglesia es el ejemplo por excelencia. Pero también hay otras, como las asociaciones que estructuran su identidad colectiva en torno a referentes regionales o étnicos.

Se trata de un efecto no previsto de los procesos de concentración de poder. Sobre si este efecto es a la vez indeseable, podría haber alguna discusión. En todo caso, lo cierto es que a la larga puede plantear serias dificultades de integración. De profundizarse lo suficiente, más que a un pluralismo social - quizás deseable -, puede conducir a una fragmentación casi feudal, donde la capacidad colectiva - es decir, estatal - de llevar adelante el desarrollo social se vería sensiblemente afectada.

Bajo condiciones de concentración de poder, la conciencia social de efectos de este tipo, expresada públicamente, es algo que sobrevendrá muy tardíamente. Esto es cierto también en el caso de efectos perversos generados por el propio desarrollo social. Ambas clases de efectos perversos cobrarán eficacia social con mucha antelación al hecho de que se constituyan en un problema social patente, con claros alcances nacionales. La razón de este desfase no es otra que la supresión de mecanismos legítimos de deliberación - la destrucción o grave deterioro de la sociedad política - y su muy lenta reconstitución a partir de esa supresión. En cuanto los efectos poseen una dimensión perversa, la situación autoritaria está en clara desventaja respecto de situaciones más abiertas.

De esta manera, la proposición que afirma la concentración de poder como requisito del desarrollo social resulta nuevamente no ser tan transparente como algunos pretenden.

Por una parte, los medios políticos concretos poseen una cierta especialización en relación con los fines a cuyo servicio pueden estar. Cualquier medio no es idóneo para alcanzar cualquier fin. La opción por ciertos medios impone restricciones sobre los fines que con ellos se pueden obtener. A su vez, la opción por ciertos fines restringe la amplitud del espectro de medios que se pueden emplear.

Por otra parte, la utilización de determinados medios posiblemente traiga consigo efectos negativos para el logro de los fines sociales. Si estos efectos son auténticamente perversos - es decir, imprevistos -,

/su detección

su detección es mucho más tardía bajo condiciones autoritarias. Por lo tanto, son menores las posibilidades de intervenir eficazmente en ellos.

V. CONCLUSION: EL PROBLEMA DE LA FORMACION DE MAYORIAS NACIONALES

A la luz de la argumentación precedente, la idea de un momento autoritario como condición del desarrollo social aparece como criticable.

No obstante, las críticas no autorizan la inferencia de que lo que el desarrollo social exige es un estado débil. Toda la evidencia disponible no puede menos que hacer concluir que cualquier intento exitoso de superar las condiciones existentes supone una autoridad vigorosa, capaz de gobernar efectivamente.

La argumentación precedente es un alegato contra la concentración de poder. Se podría hacer una argumentación similar contra un postulado de fragmentación de poder. Entre otros, Gino Germani expuso esa argumentación, de manera concisa y brillante. 1/ La fragmentación del poder tiene efectos destructivos, y ellos se han observado en diversos países latinoamericanos. La proliferación de grupos, partidos, organizaciones sindicales, redes de solidaridad, lobbies, entidades religiosas, étnicas, ideológicas, etc., todo ello lleva a situaciones a veces insolubles en que el poder se paraliza, el veto recíproco posterga indefinidamente los problemas o conduce a soluciones de compromiso que no tienen efecto o lo tienen negativo, la posibilidad de planificación se anula. En suma, se desemboca en lo que en Italia se ha llamado de inmovilismo: la incapacidad de tomar decisiones.

---

1/ Gino Germani, Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna, en Crítica y Utopía, 1, septiembre, 1979, págs. 62-63.

Siempre hay una salida intelectual fácil a esta clase de problemas, que reside en hablar de una dialéctica entre los dos polos - la dialéctica de la fragmentación y la concentración -, o de la necesidad de un medio: el necesario equilibrio entre concentración y fragmentación. Ni la dialéctica ni el equilibrio resuelven nada. Lo que se requiere es individualizar estrategias específicas, que se sometan a ciertas restricciones y a la vez estén provistas de determinadas potencialidades.

En términos de lo ya expuesto, habría que someter a la estrategia en cuestión a las siguientes restricciones:

1. Posibilitar una solución razonable a los problemas estrictamente políticos.
2. Mantención de niveles de deliberación pública legítima, que permitan una correspondencia entre los fines oficialmente declarados y los sentires sociales predominantes.
3. Posibilitar la operación de una autoridad gubernamental fuerte; capaz de adoptar decisiones y ejecutarlas de modo de conducir a una superación progresiva de problemas.

La exigencia de un sistema político democrático es quizás una condición necesaria para una estrategia de esa índole. El punto es, sin embargo, debatible. Para el autor de estas notas, esa exigencia es en efecto necesaria. Pero en esa apreciación hay, junto con razones de orden más analítico, mucho de subjetividad. Pudiera ser que otras formas políticas fueran capaces de ajustarse a esas restricciones de manera razonable. En todo caso, es evidente que una democracia política, pudiendo ser una condición necesaria, no es una condición suficiente. Su existencia garantiza soluciones razonables a las dos primeras restricciones planteadas, pero no resuelve, por sí misma, la necesidad de una autoridad capaz de gobernar efectivamente. La seducción de las fórmulas autoritarias puede provenir en buena medida de ese hecho.

El desarrollo social parece exigir no sólo una democratización política de la sociedad, sino también que esa democratización se oriente hacia la constitución de consensos sociales provistos de una inclusividad importante, es decir, hacia la formación de mayorías nacionales.

Si esa idea se toma en serio, y no como simple artefacto demagógico, hay que entender que ella no es una fórmula mágica. Contrariamente, ella denota, más que realidades existentes, un tipo de proyecto: una manifestación de voluntad política, cuyo camino está erizado de reales dificultades.

Para comenzar, no se trata simplemente de concertaciones políticas y sociales coyunturales, o de un acuerdo sobre la base de unos intereses tan generales como el de una redemocratización política genérica de la sociedad. Lo que se requiere es un consenso estable, que implique un equilibrio satisfactorio de intereses sociales mayoritarios.

Un consenso semejante no se logra de una vez y para siempre. Su estabilidad depende de la permanencia de procesos de legítima deliberación pública, y de la existencia de mecanismos y habilidades políticas que posibiliten síntesis sociales efectivas de esos procesos de deliberación.

Por otra parte, esa visión orientada hacia la formación de mayorías nacionales tiene que inclinarse ante el hecho patente de que la sociedad es heterogénea, y que lo es en un grado importante. Una de las peores plagas de las tradiciones de pensamiento y de las prácticas políticas latinoamericanas ha sido el mito de una importante homogeneidad social, sino efectiva - lo cual evidentemente no es cierto - por lo menos potencial. Bajo el amparo de ese mito, la noción de una mayoría nacional se hace equivalente con la idea de un momento autoritario necesario para el desarrollo social. No se trata de la formación de una voluntad colectiva a la Rousseau, sino de la continua elaboración y reelaboración de un consenso que incluye elementos muy disímiles entre sí.

La lista de dificultades podría prolongarse. Para finalizar, baste con añadir que la condición de posibilidad esencial de un estado de cosas con ese carácter es la existencia de abundante talento político.

En este punto, es bien poco lo que los científicos sociales y los tecnócratas pueden añadir. El análisis y la investigación son capaces de iluminar restricciones generales, a las cuales un político responsable debería sujetarse, y difundir y socializar valores y juicios éticos.

/Es difícil

Es difícil que puedan ir más allá. No hay ciencia ni academia que pueda enseñar a los políticos a hacer política, ni menos a hacerla con talento. Aquí, como habría dicho Weber, estamos librados al curso de la historia. Por lo tanto, al destino.