

Resumen del libro *El orden político en las Sociedades en cambio* de Samuel P. Huntington

Douglas Vladimir Alfaro Chávez.

Así como el desarrollo económico depende, en alguna medida, de la relación entre las inversiones y el consumo, el orden político está sujeto en parte a la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y el ingreso en ellas de nuevas fuerzas sociales.

S. P. HUNTINGTON.

Comentario introductorio

Huntington considera que las causas de la violencia e inestabilidad en los países en vías de desarrollo de Asia, África y América Latina radican en el retraso del surgimiento de las instituciones políticas apropiadas para permitir el cambio social y económico.

Estudia las causas de los movi-

mientos revolucionarios, la intervención de los militares en política, las circunstancias que convierten la reforma en un estímulo de la revolución, la función de los partidos políticos y de la actividad política democrática y competitiva en la estabilidad política.

Es un análisis político comparativo que surge en el año de 1968, por tanto proporciona una lúcida

descripción de las condiciones que prepararon el terreno para las transformaciones del mundo actual, y suministra algunas claves esenciales para comprender las leyes del movimiento de los procesos políticos subyacentes.

La tesis central que el autor desarrolla en todo su libro es que la causa de la violencia e inestabilidad política que experimentan las sociedades en desarrollo es, en gran medida, resultado del rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, en un contexto de lento desarrollo de las instituciones políticas.

En el momento en que las Ciencias Sociales se muestran decididamente orientadas a explicar las condiciones y perspectivas del desarrollo desde posturas eminentemente economicistas, el autor centra su atención en la otra cuestión social de la cual ese desarrollo puede, a la vez, ser causa y consecuencia: la estabilidad política y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en modernización puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Pero solo la organización política puede llenarlo permanentemente.

El autor concluye que en el mun-

do modernizador el que organiza su política es el que controla el futuro. Los cambios económicos y sociales que conllevan la creciente urbanización, alfabetización, industrialización y expansión de los medios de comunicación amplían la conciencia política, multiplican las demandas de los diferentes sectores sociales y ensanchan su participación.

Estos cambios tienden a socavar los fundamentos tradicionales de la autoridad y las instituciones políticas, por lo tanto reducen su legitimidad y producen un irremediable conflicto entre la dinámica de la movilización y la participación social y el ritmo de la institucionalización política.

La institucionalización del orden supone la vigencia de la autoridad que es precisamente lo que escasea en los países sometidos a las fuertes tensiones y convulsiones que acompañan a los procesos de modernización.

Para el desarrollo de su tesis, Huntington adopta un enfoque histórico y comparativo. Realiza un análisis de la experiencia de Estados Unidos y Europa para contrastarla con los procesos que tuvieron lugar en África, Asia y América Latina.

En este estudio distingue el papel desempeñado por diferentes actores: las oligarquías, los militares,

los obreros industriales, los intelectuales, los campesinos y el lumpenproletariado, y de igual forma las condiciones que favorecieron la modernización por vías revolucionarias o reformistas; así como el rol de los partidos políticos y sus dificultades de institucionalización.

El auge del neoconservadorismo, el derrumbe del Estado de Bienestar, la aparición espasmódica de movimientos espontáneos mucho más limitados en sus demandas y reivindicaciones son fenómenos difícilmente visualizables en los años sesenta.

La construcción de un nuevo orden político en los países del bloque soviético en medio de las tensiones provocadas por reivindicaciones étnicas, reafirmación de las nacionalidades y transformación del modo dominante de organización social, constituye tal vez uno de los fenómenos de mayor significación en el cambiante panorama político mundial. Las contradictorias tendencias hacia la internacionalización y el regionalismo, la pluralización de los centros y periferias, las políticas de desarme, el surgimiento de los movimientos ecológicos y de derechos humanos, entre tantos otros procesos que caracterizan el mundo actual, hacen aún más evidente el contraste con las condiciones políticas prevalentes hace más de treinta años.

Concepción del cambio social

Huntington ubica su teoría del cambio social dentro del marco de modernización que experimentó la cultura occidental, a partir de la formación del Estado Moderno a fines del siglo xv. Para él, la diferencia más importante entre el hombre moderno y el tradicional es su visión del hombre en relación con su ambiente. En la sociedad tradicional el hombre acepta su medio natural y social como algo tácito. Lo que es será siempre; tiene o debe tener la sanción divina; intentar cambiar el orden permanente e inmutable del universo y la sociedad no solo es blasfemo, sino además imposible.

El cambio no existe, o es imperceptible en la sociedad tradicional, porque los hombres no pueden concebir su existencia. La modernidad comienza cuando los hombres desarrollan el sentimiento de su propia competencia, cuando empiezan a pensar, primero, que pueden entender la naturaleza y la sociedad, y, después, que pueden dominarlas para sus propios fines. Por sobre todo, la modernización implica la creencia en la capacidad del hombre para cambiar su medio físico y social mediante la acción razonada.

Factores que determinan el cambio social

La inestabilidad en los países en vías de desarrollo ha sido frecuente debido en gran parte a que el ritmo de modernización fue mucho más rápido que en los primeros países que pasaron por ese proceso. La movilización social provoca mayor inestabilidad que el desarrollo económico. La brecha entre estas dos formas de cambio proporciona cierta medida del impacto de la modernización sobre la estabilidad política. Urbanización, alfabetismo, educación, medios de comunicación de masas son todos factores que exponen al hombre tradicional a nuevas formas de vida, a nuevos niveles de disfrute, a nuevas posibilidades de satisfacción.

Estas experiencias quiebran las barreras de los conocimientos y las actitudes de la cultura tradicional y promueven nuevos niveles de aspiraciones y deseos. Pero tales aspiraciones crecen con mucha más rapidez que la capacidad de una sociedad en transición para satisfacerlas. En consecuencia se produce una amplia separación entre aspiraciones y expectativas, entre la creación de las necesidades y su satisfacción. Esta brecha engendra frustraciones so-

ciales e insatisfacción. En gran parte, esta relación se debe a la ausencia de oportunidades de movilidad económica y social, y de instituciones políticas adaptables.

Una consecuencia política fundamental de la modernización es la brecha que se produce entre el campo y la ciudad. Esta brecha es en realidad una característica política destacada de las sociedades que experimentan rápidos cambios económico-sociales. Es la fuente principal de su inestabilidad política y uno de los principales obstáculos, sino el más importante, para la integración nacional. En las sociedades modernizadoras la centralización del poder varía en proporción directa con la resistencia al cambio social. En cualquier sistema político es preciso mantener cierto equilibrio entre el cambio y la continuidad. El cambio en algunas esferas hace innecesarias o imposibles las modificaciones en otras.

En Estados Unidos la continuidad y la estabilidad de las instituciones gubernamentales permitió el rápido cambio de la sociedad. La relación entre el sistema político y la sociedad podría muy bien ser dialéctica antes que complementaria. En América Latina, una estructura social rígida y la falta de cambios sociales y económicos se combinaron con la

inestabilidad política y la debilidad de las instituciones políticas. Lo último es resultado de lo primero.

La prueba de un sistema consiste en su capacidad para incorporar grupos sociales tradicionales que adquieren conciencia política, formulan exigencias al sistema político y solicitan su participación en él. La asimilación exitosa depende de la receptividad del sistema y de la disposición del grupo que ingresa a abandonar algunos de sus valores y reivindicaciones para que se le permita entrar. La reforma militar y administrativa proporciona el impulso y los medios para los cambios de la sociedad.

A esto habría que sumar el papel de las revoluciones o las reformas en el cambio social; aunque en ocasiones la línea divisoria entre estas es vaga, se las puede diferenciar en términos de la velocidad, alcances y dirección del cambio en los sistemas político y social. Una revolución implica un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico. A su vez, las modificaciones de limitado alcance y moderada velocidad en el liderazgo, la política del gobierno y las instituciones políticas se clasifican como reformas.

El revolucionario tiene por obje-

tivo polarizar la política, por lo cual intenta simplificar, dramatizar y amalgamar los problemas políticos en una sola dicotomía definida entre las fuerzas del progreso y las de la reacción. Trata de acumular divisiones, en tanto que el reformador tiene que diversificarlas y disociarlas. El revolucionario estimula la rigidez en política; el reformador, la fluidez y la adaptabilidad. El revolucionario tiene que poder dicotomizar las fuerzas sociales; el reformador debe estar en condiciones de manipularlas. Necesita, pues, un tipo mucho más elevado de habilidad política que el revolucionario. Las reformas son poco frecuentes, aunque solo sea porque también lo es el talento político necesario para convertirlo en realidad. Un revolucionario triunfante no necesita ser un político maestro; un reformista que logre éxito siempre tiene que serlo.

Actores en el cambio social

Según plantea Huntington, los monarcas modernizadores recibieron el apoyo de cuatro fuentes principales: la burocracia, otros grupos sociales (como la burguesía y la clase media), las masas de la población y un gobierno extranjero.

Por parte, la inestabilidad de los

países en vías de desarrollo se debe a la política errónea de Estados Unidos de no creer que el desarrollo económico y la estabilidad política de estos países son dos metas independientes y el camino hacia una de ellas no tiene por qué estar vinculado necesariamente con el que lleva a la otra.

El autor señala que se puede definir el nivel de institucionalización de cualquier sistema político por la adaptabilidad, la complejidad, la autonomía y la coherencia de sus organizaciones y sus procedimientos. En términos de conducta observable, la diferencia crucial entre una sociedad políticamente desarrollada y una subdesarrollada es el número, dimensión y eficacia de sus organizaciones. Si el cambio social y económico mina o destruye las bases tradicionales de asociación, el logro de un alto grado de evolución política depende de la capacidad del pueblo para desarrollar nuevas formas de asociación.

Las brechas sociales, políticas, económicas y culturales que tiene que superar América Latina, solo se pueden lograr con la creación de una autoridad poderosa, centralizada en el Gobierno. Estados Unidos nació como una sociedad moderna y nunca fue necesario construir un Gobierno lo bastante poderoso para moder-

nizarla. El problema para América Latina y países de ubicación parecida es el de si existen otros medios, aparte de una revolución violenta, que engendren el poder político necesario para modernizar las sociedades tradicionales.

Para Samuel Huntington la participación de los militares en la política interna de una sociedad no solo responde a las características sociales y de organización del Ejército sino a la estructura política e institucional de la sociedad, ya que las explicaciones militares no son capaces de explicar las intervenciones del Ejército, puesto que estas son solo una manifestación específica de un fenómeno más amplio de las sociedades subdesarrolladas: la politización general de las fuerzas e instituciones sociales. En estas sociedades la política carece de autonomía, complejidad, coherencia y adaptabilidad. Todo tipo de fuerzas e instituciones sociales se dedican en forma directa a la política en general.

De ahí que el pretorianismo, en un sentido limitado, se refiere a la intervención de militares en política. La «sociedad pretoriana» se refiere a la politización de las fuerzas sociales, en el entendimiento de que no solo indica la participación de los militares sino de otros actores.

En tal sentido la tesis de Hun-

tington se fundamenta en que la falta de instituciones políticas efectivas en una sociedad pretoriana significa que el poder se encuentra fragmentado: se presenta en muchas formas y en pequeñas cantidades. La autoridad sobre todo el sistema es transitoria y la debilidad de las instituciones políticas quiere decir que es fácil adquirir la autoridad y el cargo.

Los orígenes de la sociedad pretoriana los encontramos en América Latina en el siglo XIX. La guerra de independencia produjo un vacío institucional que los criollos intentaron llenar copiando el ordenamiento constitucional de Estados Unidos y la Francia republicana. Era inevitable que no pudiese arraigar en una sociedad que seguía siendo altamente oligárquica y latifundista. Latinoamérica quedó con fuerzas sociales congeladas y con instituciones políticas débiles e ineficientes, incapaces de modernizar la sociedad.

En el pretorianismo oligárquico las fuerzas sociales dominantes son los grandes terratenientes, los dirigentes del clero y los que blanden la espada. Las instituciones sociales están todavía muy poco diferenciadas y es fácil y frecuente que los miembros de la clase gobernante combinen roles políticos, militares, religiosos, sociales y económicos. Los grupos más activos en política

siguen siendo, en lo fundamental, de naturaleza rural.

Por lo común el pretorianismo oligárquico es un sistema político que posee un alto grado de legitimidad y efectividad mientras la participación política sea limitada. Pero sus instituciones políticas siguen siendo rígidas y frágiles frente a los cambios sociales. Son incapaces de adaptarse al surgimiento de los grupos de clase media a la política. La aparición de estos conduce al derrocamiento o ruptura del sistema, donde la sociedad evoluciona de un orden cívico tradicional a uno pretoriano radical.

En ese paso de la oligarquía pretoriana al pretorianismo radical los militares representan un papel clave. La clase media hace su aparición en escena, no con las vestiduras del comerciante, sino con los entorchados del coronel. En la oligarquía pretoriana la lucha por el poder impone con frecuencia golpes de Estado, pero se trata sencillamente de «revoluciones de palacio» en las cuales un miembro de la oligarquía sustituye a otro. Se modifica el liderazgo superior pero no se introducen cambios de importancia en el alcance de la autoridad gubernamental o de la participación política. Las instituciones y las reglas militares carecen de existencia autónoma.

En una sociedad oligárquica la

figura dominante puede bien ser un «general», pero es habitual que sea también un terrateniente, un empresario, un dirigente altamente personalista que, a la manera de Somoza o Trujillo, no distingue entre sus distintos roles. En rigor usa todas las tácticas políticas —el soborno, la fuerza, los halagos, la amenaza, los llamamientos populares— que en una sociedad pretoriana más compleja se convierten en la táctica distintiva de grupos determinados.

A su debido tiempo esa misma sociedad oligárquica es testigo del surgimiento de una nueva oficialidad; sus integrantes provienen cada vez con más frecuencia de sectores sociales modestos; sus miembros reciben desacostumbradas posibilidades de educación en su país y en el extranjero; los oficiales se vuelven receptivos a las ideas de nacionalismo y progreso; se desarrollan en ellos características, capacidades administrativas y técnicas, raras en otros sectores de la sociedad. Los oficiales de clase media, a menudo unidos estrechamente a grupos civiles tales como los maestros, empleados públicos y técnicos, se sienten cada vez más disgustados con la corrupción, la incompetencia y la pasividad de la oligarquía gobernante. En un momento dado, ellos y sus aliados civiles se reúnen en camarillas y

sociedades secretas para discutir el futuro de la nación y planear el derrocamiento de sus gobernantes.

Este golpe se diferencia de los gubernamentales de la era oligárquica porque por lo común su liderazgo está compuesto por oficiales de rango intermedio y no por los de alta jerarquía; se sienten unidos más bien por una lealtad a un objetivo común que por la adhesión personal a un jefe único. Casi siempre tienen un programa de reforma económica y social, y de desarrollo nacional.

En esas primeras etapas de modernización política, los oficiales representan un papel muy modernizador y progresista. Enfrentan a la oligarquía y promueven reformas sociales y económicas, la integración nacional y, en cierta medida, la ampliación de la participación política.

Las transformaciones que se experimentan en el campo económico y social crean condiciones para el surgimiento de nuevos actores sociales, aumenta el número de obreros y de profesionales, las mujeres empiezan a incorporarse a la producción industrial y las ciudades crecen con las migraciones provenientes del campo. Las poblaciones urbanas, expuestas a las imágenes e ideas transmitidas por los anuncios y las noticias de los medios de comunicación, desarrollan expectativas de niveles

de vida más modernos y elevados. De ahí que el pretorianismo radical se enfrenta a un nuevo sujeto que él mismo ha empoderado: las masas urbanas. La «influencia más fuerte» de la ciudad sobre la vida política lleva a una mayor turbulencia política. Por tanto la característica más distintiva del pretorianismo radical es la inestabilidad urbana.

Por ello, es evidente que el impacto y la importancia de la intervención militar en política varían según las dimensiones de la clase media. En aquellos países donde la clase media y alta son muy reducidas, la política exhibe un estilo personalista, oligárquico y aún no ha aparecido en escena el reformista militar de clase media. En las sociedades en las que la clase media es mayor (entre el 8% al 15% de la población) los militares representan un papel más modernizador y reformista. En las sociedades más grandes y complejas con una clase media significativa (15% al 36% de la población) los militares se abstienen de participar en política.

En tal sentido, a medida que la sociedad cambia, también cambian los militares. En el mundo de la oligarquía, el soldado es un radical; en el de la clase media es participante y un árbitro; a medida que comienza a erguirse en el horizonte la sociedad de masas, se convierte en el guardián

conservador del orden existente. Por ello, la fase radical de una sociedad pretoriana comienza con un brillante y modernizador golpe militar que derriba a la oligarquía y anuncia el nacimiento del esclarecimiento político. Termina con una sucesión de esfuerzos de retaguardia, frustradores y malsanos, destinados a impedir que la clase baja ascienda a las alturas del poder político.

Para impedirlo, el pretorianismo radical debe enfrentar y neutralizar a dos grupos críticos: la intelectualidad urbana de clase media y el campesinado, estos grupos y sus reivindicaciones tienen diferencias fundamentales entre sí. A consecuencia de ello, las reformas dirigidas hacia la clase media urbana son un catalítico de la revolución; las dirigidas al campesinado son un sustituto de estas.

La oposición de la intelectualidad urbana al Gobierno es una característica general, no solo de las sociedades pretorianas, sino también de casi todos los tipos de sociedades en proceso de modernización.

En los sistemas políticos tradicionales la universidad de la ciudad capital es casi siempre el centro de actitudes hostiles y de conspiraciones contra el régimen. La oposición estudiantil al Gobierno representa el síndrome extremo de la oposi-

ción de clase media debido a que es constante. Puede ser influido solo en forma marginal por reformas o por acciones gubernamentales destinadas a introducir algunas mejoras (los estudiantes coreanos se oponían a la dictadura autoritaria, a la democracia liberal, al régimen militar y al gobierno de partido).

Si existe una división que sea casi universal en los países en proceso de modernización se trata de la que hay entre el Gobierno y la universidad. Para el Gobierno, interesado en el mantenimiento de la estabilidad política, la respuesta adecuada al radicalismo de clase media es la represión, y no la reforma. Las acciones gubernamentales destinadas a limitar el desarrollo de las universidades pueden reducir la influencia de los agrupamientos revolucionarios.

Para Huntington, la acción de los campesinos en todas las grandes revoluciones se dirigió ante todo a la rápida, directa y, si era necesario, violenta rectificación de la situación material inmediata que se había vuelto intolerable. Los intelectuales revolucionarios proclaman la muerte del antiguo orden y el nacimiento de una nueva sociedad; los campesinos revolucionarios matan al recaudador de impuestos y se apoderan de la tierra. Si bien las reformas pueden ser el catalizador de las reformas en

las ciudades, son un sustituto de esta en el campo. De ahí que el campesinado puede ser el baluarte del *statu quo* o integrar las tropas de choque de la revolución.

No existe campesino más conservador que el dueño de tierras y ninguno es más revolucionario que el que tiene pocas tierras o paga un arriendo demasiado elevado. La estabilidad del Gobierno en los países en modernización depende pues en cierta medida de su capacidad para promover su reforma en el campo.

Los intelectuales se encuentran alienados; los campesinos están insatisfechos. Las metas de los primeros, entonces, tienden a ser difusas y utópicas; las de los segundos, concretas y redistributivas.

Para el autor de este estudio, otro de los actores de importancia para el cambio social en las sociedades modernas lo constituyen los sistemas de partidos y los partidos políticos. Los sistemas que poseen un equilibrio estable entre participación e institucionalización en bajos niveles de ambos tienen ante sí la perspectiva de su inestabilidad futura, a menos que el desarrollo de las instituciones políticas siga el ritmo de la expansión de la participación. Los principales medios institucionales para organizar esta última son los partidos políticos y el sistema de partidos.

En la sociedad en modernización, la construcción del Estado significa, en parte, la creación de una burocracia eficaz, pero, lo que es más importante aún, el establecimiento de un sistema de partidos eficiente, capaz de estructurar la participación de nuevos grupos en política. Donde la estabilidad y la fuerza de un partido y un sistema partidario dependen de su nivel de institucionalización y participación.

Análisis crítico

El libro de Huntington ofrece un valioso aporte a la comprensión de la historia política de los países en vías de desarrollo, sin embargo, es necesario profundizar en algunos elementos que matizarían sus planteamientos.

Haciendo un balance retrospectivo del caso centroamericano, se tiene que el problema del encuentro con la modernidad es doble, puesto que hemos perdido la relación con algo que apenas conocíamos, con aquello que empezábamos a desentrañar y vislumbrábamos como un elemento fundamental de nuestra identidad. Perdimos fe en el pasado cuando apenas nos encontrábamos tratando de conocer nuestra historia. Por

lo demás, este desencuentro con la visión histórica se ha transformado en una pérdida de confianza en nosotros mismos.

Al enfrentarnos con el desencanto, con una identidad a medio construir, no podemos esperar, lógicamente, un futuro promisorio. Nuestro problema es que asimilamos, casi sin ninguna resistencia, una forma de interpretar el mundo sin haber tenido tiempo de constituirnos en una entidad social y política real.

Por otra parte, la guerra centroamericana destruyó partes vitales del tejido social, y la experiencia de represión y la cultura del miedo dificultan el planteamiento de un proyecto de nación y, en el plano inmediato, la participación política. No es posible construir la democracia —que supone el reconocimiento del otro en su diversidad cultural y política, la tolerancia y el respeto a la diferencia— cuando las secuelas del autoritarismo (salvo Costa Rica) apuntan en sentido contrario: el aniquilamiento del otro, la ausencia de un proyecto común y el predominio de un individualismo exacerbado.

Posiblemente el lastre más funesto de la modernidad es el culto al individualismo, al dañar severamente las percepciones colectivas,

de las cuales queda solo el individuo que, en pocas palabras, es la atomización del consumidor. No es posible construir una sociedad moderna si la educación es un bien privado. No se trata de hablar de la libertad del individuo, sino de la libertad del grupo, del pueblo. No basta con un cambio únicamente en la esfera política, sino en la sociedad entera. Para ello se necesitan de nuevas generaciones de ciudadanos entendidos en que debe existir un interés supremo por fortalecer los valores que sustentan la democracia. Es vital superar el autoritarismo heredado en cuatro países de la región, y tratar de construir una identidad supranacional a partir de las diferencias, que recupere el ideal democrático como elemento unificador.

Rescatamos como una idea central del autor que se constata la

existencia de una crisis de institucionalidad en mayor o menor medida en todos los países del área. Simultáneamente, una relativa poca conectividad o sintonía entre las dinámicas del poder político frente a la sociedad, dando el resultado de una especie de espejismo del mismo. Un poder aparentemente autárquico que no se fundamenta en la sociedad ni se debe a ella. Esto lleva a plantear una crisis de legitimidad en lo institucional, agravada por una crisis de legalidad en el sentido de acatamiento de la norma jurídica de forma irrestricta, lo cual debilita en su conjunto el Estado de derecho. Es evidente que si no logramos superar las causas de la pobreza, construir sociedades menos polarizadas, y otorgar un mínimo sentimiento de seguridad a los ciudadanos, la democracia no será viable.