



FLACSO
CHILE
Biblioteca

321
C144

Alfredo Eric Calcagno
Pedro Sáinz
Juan De Barbieri

ESTILOS POLITICOS LATINOAMERICANOS

UN METODO DE ANALISIS Y NUEVE CASOS

0194



MFN-1324

fla
CSO

Ediciones FLACSO

Santiago de Chile - Buenos Aires

217 p.

© 1972, Ediciones FLACSO
Cerrito 264, primer piso, Bs. As., Argentina
J. M. Infante 51. Santiago de Chile. Chile
Impreso en la Argentina - Printed in Argentina

NOTA PRELIMINAR

La creación de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública de la FLACSO tuvo como motivo principal el promover la investigación científica de la variable política en las diversas etapas del proceso de desarrollo en que se encuentran los estados latinoamericanos. Los temas propios del desarrollo, como por ejemplo, la planificación, la adopción de decisiones sobre objetivos y políticas económicas, comerciales, financieras, científico-tecnológicas, demográficas, educacionales, sociales, etc.; la participación en las grandes decisiones de alcance internacional adoptadas por los organismos internacionales; los factores condicionantes del subdesarrollo; la dependencia; y otros tantos temas íntimamente relacionados con la organización y funcionamiento del poder político; todos estos temas presentan un aspecto específicamente político que puede y debe ser analizado desde una perspectiva científico-política.

La Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública se orientó desde sus orígenes —hace apenas seis años— a revisar críticamente el desarrollo alcanzado por la disciplina en los centros científicos más importantes del mundo y a determinar una problemática latinoamericana que asegurara no sólo el desarrollo de la ciencia política como tal en América Latina sino también que afianzara el compromiso vital de la disciplina con la determinación, la investigación y la posibilidad de recomendar algunas soluciones alternativas a los problemas más acuciantes que padecen los países latinoamericanos. Esta perspectiva nos permitió hablar en el documento de fundación de la Escuela sobre la dimensión latinoamericana de la ciencia política.

Una dimensión latinoamericana de la ciencia política exigía también la revisión de los métodos de investigación con el fin de evitar las tentaciones científicistas que sacrifican el contenido de sus investigaciones en aras de una pretendida pureza metodológica. La temática latinoamericana —subdesarrollo, marginalidad social, dependencia, integración latinoamericana, violencia, cambios estructurales, inestabilidad, etc.— imponía un examen crítico a los métodos de investigación desarrollados en otras partes del mundo. En esta línea, la Escuela organizó sus actividades en ciencia política en tres áreas principales: estructura e instituciones políticas; procesos políticos; y re-

laciones internacionales. En la primer área se estudian los factores y las características estructurales e institucionales que afectan la vida política, social y económica de nuestros países. Entre otros aspectos se trata de determinar los actores y los procedimientos formales o informales para la adopción de decisiones y los mecanismos existentes para regular los diferentes tipos de conflictos que caracterizan la vida política de la región. El área de procesos políticos fija su atención en los aspectos más dinámicos de la realidad contingente, procurando determinar los sectores sociales y políticos en sus diversas actitudes frente a la necesidad de cambios, los procedimientos recomendados y el grado de su viabilidad en materia de participación amplia en la adopción de decisiones. Finalmente, el área de las relaciones internacionales abre un horizonte más amplio al estudio de las estructuras e instituciones y de los procesos políticos, introduciendo la problemática del proceso de integración latinoamericana y su significado frente a las nuevas configuraciones del poder en escala mundial, como así también su incidencia sobre el desarrollo independiente de América Latina.

Dentro de este marco general —que hemos creído oportuno mencionar— se ubica la tarea docente y de investigador de los autores. Desde que la Escuela inició sus actividades académicas en el año 1966, Calcagno, Sáinz y De Barbieri asumieron la responsabilidad de dictar el curso sobre modelos matemáticos. Resultado de sus primeras experiencias es el trabajo que en 1967 publicó la Escuela: "Aplicación de la técnica de modelos al análisis de la realidad política" bajo la firma conjunta de Alfredo Eric Calcagno y Juan De Barbieri.

Más tarde, en 1970, Calcagno y Sáinz publicaron el artículo sobre "Una Metodología para analizar algunos indicadores de desarrollo político", que apareció en el primer número de la Revista Latinoamericana de Ciencia Política que publicó la Escuela. Un año más tarde, en 1971, la Editorial Universitaria de Santiago de Chile, publicó una compilación de Varsavsky y Calcagno titulada *América Latina: Modelos Matemáticos*, en donde se presentan ocho contribuciones de estudios latinoamericanos sobre modelos matemáticos, entre las que se cuenta "Programas de gobierno y desarrollo político. Un modelo de análisis", bajo la firma conjunta de Alfredo Eric Calcagno, Pedro Sáinz y Juan De Barbieri.

Resultado de esta larga y fecunda experiencia es el libro que ahora presentamos a dos tipos diferentes de lectores: aquellos que tienen principalmente un interés científico y aquellos que se interesan más por los aspectos políticos. Como bien lo indican los autores en la Introducción, la obra está destinada a dos públicos: aquel que no tiene demasiada vocación por la matemáticas y el que tiene especialmente un interés político.

En la obra sobre aplicación de modelos que publicó la Escuela en 1967 hicimos resaltar el carácter provisorio e inicial del esfuerzo

y su connotación exploratoria, más que la presentación de resultados definitivos. Destacamos también la originalidad del trabajo, particularmente en su aspecto operacional. Ahora estamos frente a los resultados de una experiencia concreta realizada sobre nueve regímenes políticos típicos de América Latina, y a una presentación metodológica de alto valor y de gran madurez.

Parece innecesario destacar que aún quedan serias dificultades por resolver —tanto desde un punto de vista teórico como metodológico— en el análisis científico de la variable política que integra la realidad histórica concreta. Pero investigaciones como la que presentamos en este volumen, significan un sólido avance en el esfuerzo por introducir un mayor grado de racionalidad en el análisis de los complejos procesos políticos, con el fin explícito de mejorar la calidad de las decisiones y con la modesta aspiración de contribuir a la disminución de la posibilidad de error en la adopción de decisiones que por su naturaleza pueden comprometer el futuro de América Latina.

HORACIO H. GODOY

DIRECTOR

*Escuela Latinoamericana de Ciencia Política
y Administración Pública de FLACSO*

INDICE

Prólogo	13
Introducción	15
Capítulo 1. APLICACIONES DEL MODELO POLITICO	23
A. EL MODELO POLITICO COMO INSTRUMENTO PARA ANALIZAR ALGUNOS REGIMENES POLITICOS	23
1. Países con una industrialización incipiente	25
a) Sistema político tradicional y autoritario	27
b) Nacionalismo militar	35
2. Países con una industrialización sustitutiva de importaciones	50
a) Democracia parlamentaria populista, con reformas y transacciones	51
b) Régimen político de tradición democrática, en crisis económica y social	60
c) Nacionalismo militar modernizante	68
3. Países con una industrialización diversificada y compleja	81
a) Régimen desarrollista	82
b) Régimen populista con ruptura	94
c) Régimen autoritario y neo-oligárquico	101
4. Régimen democrático en transición al socialismo	110
5. Algunas conclusiones generales sobre los casos analizados	125
B. EL MODELO POLITICO COMO METODO PARA EVALUAR INDICES DE DESARROLLO POLITICO	139
1. Orientaciones generales	139
2. Los indicadores de desarrollo político	142
a) Aptitud del régimen político para responder a las demandas de cada grupo	142
b) Racionalidad en la adopción de las decisiones	149
c) Naturaleza y modalidades de las fuerzas políticas	150
d) Comunicación e información	159
e) Algunos controles que se ejercen dentro del sistema	163
Capítulo 2. LA DESCRIPCION DE LA REALIDAD POLITICA	167
1. Propósitos del método	167
2. Las decisiones políticas	168
3. La descripción de la realidad	170
4. La utilización de las matemáticas	173
5. El método de la experimentación numérica	183
6. El uso de las computadoras	189

Capítulo 3. FORMULACION DE UN MODELO POLITICO DINAMICO	191
1. El contexto político	191
2. Las definiciones	192
3. Los datos iniciales	195
4. El funcionamiento del modelo	197
5. Un ejemplo simplificado	206
6. Procedimiento práctico de aplicación	210
Bibliografía	215

PROLOGO

Esta obra debe analizarse por lo menos desde dos puntos de vista: metodológico y sustantivo.

Tal vez sea el primero el que más llame la atención: los autores se enrolan decididamente en el campo que podríamos llamar de la "formalización útil", para contraponerla a la formalización estéril, académica, y a veces pueril o "snob", que aqueja todavía con demasiada frecuencia a las ciencias sociales.

El proceso es natural. Una vez convencidos que no hay manera de simplificar mucho los fenómenos políticos sin perder factores esenciales, el lenguaje verbal aparece claramente insuficiente. Y el lenguaje estadístico sólo permite descubrir correlaciones parciales, a menos que se disponga de un modelo matemático del sistema y una cantidad de información confiable que no existe prácticamente en ningún caso.

Todos los caminos parecen pues ya ensayados, hasta que se observa que los pocos promisorios intentos de formalización matemática se han hecho siempre imitando los procedimientos que tanto éxito tuvieron en la física. Métodos menos ortodoxos utilizados en la investigación operativa —como la simulación— sugieren que las posibilidades de la formalización no se han agotado.

El primer paso es entonces adecuar el lenguaje matemático a las necesidades del científico social. Y en tal sentido este libro es un excelente ejemplo de cómo puede lograrse eso con sencillez y sin perder realismo.

Los modelos matemáticos más útiles no son aquellos que usan los conceptos más sofisticados de la matemática actual —como parecen creer todavía algunos economistas— sino los que se atreven a tomar en cuenta todos los factores de importancia, manejándolos con los operadores más simples. En pocas palabras, los que aprovechan al máximo las características de las computadoras digitales: operaciones básicas muy simples, pero en combinaciones tan complejas como sea necesario. La causa de la complejidad es el gran número de elementos e interacciones básicas, no alguna cualidad misteriosa de éstos.

Eso requiere una técnica matemática nueva, diferente del análisis funcional, la topología o el álgebra de los textos usuales, y que

llamamos experimentación numérica. Incluye a los bien conocidos modelos de simulación, de los ingenieros y microeconomistas, y está muy lejos de haberse desarrollado en toda su potencialidad y de haber superado sus dificultades. No hay recetas, no hay textos —los de simulación no se adaptan a las ciencias sociales— y los problemas metodológicos se mezclan constantemente con los de contenido empírico. Cada nueva aplicación es un aporte a la teoría que está por nacer.

En ese sentido este libro cumple una labor pionera, digna de ser apreciada tanto por su éxito como por el coraje de emprenderla.

En cuanto a su aspecto sustantivo, poco puedo decir yo, nada erudito en el tema. El trabajo me parece una sistematización notable de conceptos y procedimientos que no se manejan habitualmente con claridad, y que nunca se manejan todos al mismo tiempo, a pesar de que nadie discutiría la necesidad de hacerlo. Demuestra cómo esa sistematización puede usarse; crea una herramienta de trabajo, un método de decisión política.

Hoy que enfrentamos una necesidad cada vez más sentida —y expresada— de cambios sociales profundos, los autores proponen un nuevo instrumento de análisis y decisión que promete adaptarse mejor que otros a este problema, y que merece ser examinado con la máxima atención.

OSCAR VARSAVSKY

INTRODUCCION *

CONTENIDO

Este libro tiene tres partes: primero, un examen de la posibilidad de emplear métodos matemáticos en el análisis político; segundo, la formulación de un modelo político dinámico a resolver mediante experimentación numérica; tercero, la aplicación de ese modelo a la evaluación de índices de desarrollo político y su utilización para estudiar nueve regímenes típicos latinoamericanos. Se los presenta en un determinado orden —inverso al expuesto, que sería el más acorde con un criterio estrictamente lógico— porque es el que nos pareció más “fácil” para el lector sin demasiada vocación por las matemáticas y para aquellos en quienes prevalezca un interés político. Puesto que los primeros suelen desalentarse en cuanto aparece una fórmula matemática, creímos conveniente ampliarles la frontera hasta el último capítulo; y a los lectores políticos, también le relegamos la metodología al final del libro. Pero los guiados sobre todo por un interés metodológico, deben seguir el orden exactamente inverso: comenzar por la tercera parte para terminar por la primera. Así, podrán analizar el modelo y sus fundamentos matemáticos, para pasar en seguida a sus aplicaciones concretas.

De este modo, nos permitimos dirigirnos a dos públicos con distintos intereses, utilizando una licencia literaria, cuyo empleo va desde el impar Julio Cortázar hasta el lector de diarios que comienza por la última página. De donde resulta que el “modelo político” que aquí se presenta es también un “modelo para armar” según el interés de cada uno.

* Este estudio es la versión ampliada de las clases dictadas por los autores, desde 1966, en la Escuela de Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Santiago de Chile. Las ideas que se exponen son de responsabilidad personal de los autores y no comprometen a las instituciones en que trabajan.

EL ENFOQUE GENERAL

a) *Principales rasgos del modelo*

Este trabajo se propone analizar un período político —pasado o futuro— mediante la aplicación de un método no tradicional. A tal efecto, se intentará, por una parte, caracterizar la viabilidad y probables consecuencias del programa de gobierno de nueve regímenes políticos típicos latinoamericanos. Y por la otra, presentar y aplicar un “modelo político” resuelto por experimentación numérica, apto para discutir la realidad con una gran cantidad de variables, destinado a “ayudar a pensar” y que permita mejorar la calidad de las decisiones.

El “modelo político” se ha elaborado para someter a prueba y prever las consecuencias de los actos de autoridad que piensa adoptar el “agente de decisiones” de acuerdo con la visión que él mismo —o su grupo— tiene de la realidad política. Asimismo, se lo aplica para analizar planes políticos del pasado y para evaluar mejor las diferencias de enfoque y de mentalidad de cada fuerza política.

Se toma como punto de partida una hipótesis básica acerca del funcionamiento de la vida política, que considera como elementos esenciales a las fuerzas políticas (los actores) y las medidas de autoridad (los actos). Las fuerzas políticas pugnan por imponer actos o por influir sobre ellos, para lo cual se valen del consentimiento y de la fuerza y establecen así relaciones de autoridad o de cooperación, sea a través de la lucha y de antagonismos o de alianzas y coaliciones; en ese contexto, utilizan las transacciones y compulsiones como instrumentos para realizar una estrategia política. Todo ello se cumple dentro de un sistema político que tiene procedimientos de sanción formal y mecanismos de ejecución en los hechos; además, dentro de él, se distingue por una parte una influencia vinculada al poder general de persuasión y de disuasión —es decir, el “peso” de cada fuerza política— y por la otra, el dominio específico sobre los mecanismos de sanción y ejecución de cada acto, que indica el grado de “control” que ejercen. De acuerdo con este criterio, el peso o gravitación no proviene de la influencia que se ejerza sobre los actos concretos que se plantean hacia el futuro, sino de toda la superestructura social vigente; emana del éxito que en el pasado haya obtenido una fuerza política en imponer o en rechazar actos de autoridad, así como del grado en que lo respaldó el consenso que, en su momento, se creó en torno a los actos pasados. Si se los considera desde ese ángulo, adquieren nueva relevancia los actos de autoridad, ya que aparecen como mecanismos mediante los cuales se puede modificar el peso o gravitación que una fuerza política ha adquirido a través de un proceso histórico. En los ejemplos que se presentan en el capítulo primero, se advertirán casos de programas de gobierno que no han tenido éxito porque incluían actos cuya ejecución fracasó

o porque resultaron incapaces de formar consenso. Así, la utilización de la vía electoral por parte de un grupo político para acceder al gobierno, puede contar inicialmente con consenso, pero sucesivas derrotas pueden hacerlo fracasar; y paralelamente, una política de perturbación de hecho o de guerrilla urbana, a pesar de no franquear el acceso al gobierno, puede alterar el consenso que existía sobre la situación política general o acerca de un determinado tema (a modo de ejemplo, es obvio que el consenso político de Argentina y de Uruguay varió después de la generalización de los disturbios urbanos).

b) *El método utilizado*

En general, la índole del problema a resolver y la naturaleza de las relaciones a manejar, impone restricciones y señala preferencias acerca de cuál es la metodología más apta para obtener los resultados que se esperan. En el caso del análisis político, es fundamental la posibilidad, por una parte, de operar con una gran cantidad de variables y de interacciones y de señalar las consecuencias que se derivan de ellas; y por la otra, de someter a prueba la coherencia de un número relativamente grande de hipótesis. Esta tarea es sumamente dificultosa y hasta engorrosa si se la formula en lenguaje verbal; en cambio, el lenguaje matemático se adecua bastante bien a estas exigencias, por lo que la descripción y las hipótesis se formularon con signos matemáticos. Con ello no se realiza una cuantificación más o menos arbitraria, para después comparar elementos diferentes, que no pueden reducirse a una misma escala, sino que se expone un razonamiento mediante símbolos; de este modo, se lo puede plantear con mayor precisión, sin ambigüedades, y se facilita sustancialmente el manejo operativo.

De los métodos matemáticos conocidos, el que más se adapta a estos fines es el de experimentación numérica (que se describe en síntesis en el capítulo segundo de este trabajo). La forma de operar es la siguiente: se formulan las hipótesis, primero verbalmente, y después en lenguaje matemático; ello permite analizar con rigurosidad el contenido de las hipótesis. Esto implica proceder así: se asignan valores a las variables instrumentales y la operación del método de experimentación numérica da un conjunto de valores que constituyen la solución, que se vuelve a traducir a lenguaje verbal. Es probable que los primeros resultados sean inaceptables porque están fuera de lo que el operador acepta como "razonable". Esto puede ocurrir porque en el lenguaje verbal no estaban suficientemente explícitas las consecuencias de esas hipótesis ni su coherencia. Ello obliga a revisar las hipótesis y a corregir aquellas que llevaron a resultados contradictorios con el conjunto de conocimientos que se poseen de la realidad o que resultaron incoherentes entre sí; además, los resultados pueden revelar incompatibilidades matemáticas, que

pongán en evidencia incoherencias entre las hipótesis planteadas. La alta velocidad de la computadora permite efectuar múltiples pruebas y elegir entre todas las descripciones posibles, la que mejor se adapte a la interpretación del investigador. Una vez hecha explícita la descripción del sistema, pueden experimentarse los efectos de diferentes políticas. En síntesis, se trata de un proceso de revisión de hipótesis, a través de las conclusiones que se derivan de ellas, de acuerdo con la imagen que el operador o investigador tiene de la realidad que analiza.

LAS APLICACIONES REALIZADAS

Para que el modelo propuesto sirva efectivamente para mejorar la calidad de las decisiones debería reunir por lo menos dos requisitos. El primero consiste en la posibilidad de su aplicación a casos prácticos; para poder verificar así su aptitud para analizar la realidad política. El segundo consiste en demostrar que el modelo es fácilmente operable con las informaciones y medios con que habitualmente cuenta un "agente de decisiones". En este trabajo, se analizan situaciones por las que atravesaron países latinoamericanos en el último decenio, que se caracterizan aquí por el planteamiento de planes de gobierno que grupos políticos quisieron aplicar en un momento determinado. En cada caso, se analizó la viabilidad y algunas consecuencias del conjunto de medidas de autoridad propuesto; además, se evaluaron algunos indicadores de desarrollo político.

El primer resultado que se extrajo consiste en la exposición detallada de los principales rasgos de la visión que cada grupo tiene de la realidad política y que se expresa por medio de la designación de las fuerzas políticas que cree relevantes y por la asignación de pesos y controles, tanto institucionales como de hecho. En muchos casos, sorprende la falta de claridad que los "agentes de decisiones" tienen respecto a la naturaleza y actitudes de las fuerzas y grupos sociales en pugna, en especial si se trata de un programa de gobierno y no de actos aislados. Además, con este método de análisis es posible enriquecer dicha visión con cuadros de antagonismos, de los que pueden deducirse las alianzas explícitas o implícitas y el grado de oposición actual.

Un segundo resultado se refiere a la viabilidad del programa de gobierno propuesto, a cuyo efecto se realizan sucesivamente tests de factibilidad institucional y de hecho, y se determina en detalle la índole e intensidad de las transacciones necesarias. A continuación, se comprueba si la estabilidad, es decir, la posibilidad de perduración derivada del control de hecho, alcanzó una cota aceptable; en caso contrario, el modelo calcula la compulsión que sería necesario aplicar sobre las fuerzas renuentes. Además, se estableció el grado de solidez de los actos, o sea, la medida en que están respaldados por el "consenso". Como resultado de estas pruebas, puede precisarse si cada

ño de los actos de autoridad propuestos son o no viables y en qué condiciones de transacción y de compulsión.

Una tercera conclusión radica en las modificaciones que se producirán como consecuencia de la ejecución o rechazo de los actos de gobierno propuestos, tanto en los intereses y antagonismos como en el peso de cada fuerza política; de ello resultará una nueva constelación de fuerzas, que será igual a la anterior con las modificaciones emergentes de los actos considerados.

Por último, una cuarta conclusión resulta del trabajo en común con diferentes grupos políticos. En este sentido, la experiencia cumplida mostró que si esos grupos se sometieran a la disciplina de escribir su opinión de la realidad política y sus pronósticos acerca de las consecuencias de su futuro plan de acción podrían, al cabo de un tiempo, comparar esa impresión inicial con los hechos efectivamente ocurridos. En otras palabras, tendrían puntos de referencia concretos para evaluar el grado de acierto o de error de su apreciación originaria. Ello les daría un sentido autocrítico mucho más agudo acerca de su conocimiento de la realidad.

Si se la considera desde otro punto de vista, esta metodología no sólo puede dar una explicación sobre la viabilidad y consecuencias de una serie de actos de gobierno sino que también puede utilizarse para evaluar algunos índices del grado de desarrollo político de un país. En la aplicación concreta que se efectuó, se describieron y midieron, de acuerdo con los resultados del modelo —que a su vez reflejan la visión de los diferentes grupos considerados— los siguientes indicadores: a) aptitud del sistema político para responder a las demandas de cada grupo; b) racionalidad en la adopción de decisiones; c) naturaleza y modalidades de las fuerzas políticas, incluyendo la representación de las fuerzas socioeconómicas en el sistema político, el grado de conflicto y de consenso, la homogeneidad interna de cada fuerza política, la comunicación entre las diferentes fuerzas políticas y la información de cada una con respecto a la posición de las demás; d) algunos controles que se ejercen dentro del sistema, tales como la posibilidad nacional de decisión autónoma y el grado de control del gobierno comparado con el de los grupos socioeconómicos.

En el capítulo siguiente, se presentarán los resultados de las aplicaciones del modelo político, primero a nueve regímenes políticos latinoamericanos y después a la evaluación de índices de desarrollo político.

ALGUNOS SUPUESTOS

Un problema que se plantea es el de la teoría u orientación metodológica que subyace en este modelo. En una época de "totalizaciones" y de "filiaciones implícitas", parece casi obligatorio mostrar con claridad el "trasfondo" del método aplicado.

Se parte del hecho evidente que en la vida política actúan fuerzas o grupos que pugnan por imponer su criterio y sus posiciones, y que lo hacen mediante la fuerza y el consentimiento; y que el resultado final de esa pugna se traduce en actos políticos, que pueden ser producidos tanto por el gobierno como por las otras fuerzas políticas. Cabe señalar que se trata del análisis referido a un período corto y que no se intenta explicar la evolución de largo plazo. Esta primera definición nos ubica dentro de un "realismo político" y por supuesto descarta interpretaciones metafísicas, pero permanece todavía en un nivel bastante alto de abstracción; en efecto: tanto cabe la interpretación de que la pugna de grupos es una de las manifestaciones visibles de la lucha de clases, como la explicación de que se trata de diferencias que el sistema político tiende a conciliar o a arbitrar.

En seguida, el método trata de describir los aspectos antes mencionados de la realidad tal como la ven los diferentes actores de la vida política; o mejor aún, ayudar a que ellos mismos los describan. Las únicas limitaciones que se les impone consisten en el esquema conceptual que considera que existen fuerzas políticas y sociales y actos de gobierno, y que cada fuerza ejerce cierto grado de control sobre la sanción y ejecución de esos actos. Se acepta, entonces, que cada actor político vea la realidad según su información, su estructura mental, sus intereses, etc. Y no se trata de imponerle una sola visión, sino de someter a prueba su razonamiento, permitiéndole trabajar con un gran número de variables y mostrándole las contradicciones lógicas en que pudiera haber incurrido. En otras palabras, ayuda a mejorar la interpretación y a prever la viabilidad y las consecuencias del programa de acción que haya aplicado o piense cumplir el grupo político de que se trata.¹ Esto, en cuanto a la aplicación del modelo para ayudar a mejorar la calidad de las decisiones de los distintos actores políticos. Pero, además, el cientista político puede utilizar el modelo para recoger información. En primer término, para conocer aspectos del esquema que tuvieron en mente los diferentes actores de un proceso político, o el que tienen quienes elaboran un programa. De tal modo, es posible aprehender algunos conceptos de la realidad que de otro modo es probable que se escapen (entre otros elementos, el verdadero grado de racionalidad con que actuaron los actores). Por ejemplo, es común que quienes participaron en la vida

¹ "Es cierto que prever significa sólo ver bien el presente y el pasado en cuanto movimiento; ver bien, esto es identificar con exactitud los elementos fundamentales y permanentes del proceso. Pero es absurdo pensar en una previsión puramente "objetiva". Quien hace la previsión en realidad tiene un "programa" que quiere hacer triunfar y la previsión es precisamente un elemento de tal triunfo. Ello no significa que la previsión deba ser siempre arbitraria y gratuita o puramente tendenciosa. Al contrario, se puede decir que sólo en la medida en que el aspecto objetivo de la previsión está ligado a un programa, ese aspecto adquiere objetividad", en Antonio Gramsci, *Note sul Machiavelli, sulla politica e sullo stato moderno*, Giulio Einaudi Editore, 1966, pág. 38.

política partan de una explicación ex-post y después ordenen la historia cercana de forma tal que justifique su acción; en cambio, en nuestro caso, se comienza por hacer explícitos elementos del esquema inicial que movió la acción de cada grupo y en seguida se compara lo ocurrido en el período siguiente con las previsiones que se habían formulado previamente. De ese modo, se puede someter a crítica y mejorar esa visión inicial con la incorporación de nuevos factores; con ello, además de mejorar el juicio sobre el pasado, se introducen elementos de corrección para el futuro.

En síntesis: por una parte, se procura ayudar a los actores a mejorar la calidad de sus decisiones, dándoles un instrumento para analizar la realidad tal como ellos la ven; y por la otra, se procura mejorar la comprensión de esa realidad por parte del analista político, dándole más información —en especial, acerca de los actores— que la que normalmente dispone. En tal sentido, este método es diferente al que utilizan científicos políticos que parten de un esquema bastante elaborado, en el que introducen, muchas veces a la fuerza, la información que recogen del sistema. Desde el punto de vista teórico, podría sostenerse que este modo de actuar supone la aceptación de un subjetivismo y la negación de la posibilidad de establecer una realidad objetiva; pero, por el contrario, también podría afirmarse que implica una tentativa de recoger en forma adecuada una mayor información para delinear mejor en etapas posteriores esa realidad objetiva.

CAPITULO I:

APLICACIONES DEL MODELO POLÍTICO

En esta parte se realizarán aplicaciones concretas del método que se propone y que se detalla en los capítulos segundo y tercero. Para ello, se diseñarán varios escenarios políticos y se examinará la viabilidad y repercusiones de planes de gobierno. La intención con la que se plantearon situaciones reales fue la de probar la metodología, más que la de analizar casos concretos; ello, fundamentalmente, porque no se realizó un trabajo de campo que recogiera diversos puntos de vista y analizara con detenimiento y mayor rigor la situación política de los países de que se trata. Sin embargo, la información obtenida ha permitido realizar dos tipos de experimentos cuyas conclusiones pueden ir más allá del análisis meramente metodológico. Primeramente, se consideraron nueve casos que muestran situaciones típicas para ilustrar las formas políticas que se presentaron en América Latina en diversas etapas del proceso de industrialización. Se trató de señalar a grandes rasgos sus características, sobre la base de hechos reales ocurridos en determinados países; pero no se intentó describir un proceso político en detalle, sino de presentar, con un mayor grado de abstracción, un paralelo entre los procesos económicos y políticos correspondientes a diferentes fases de desarrollo. En segundo término, se mostró la posibilidad de utilizar el "modelo político" propuesto para cuantificar y analizar indicadores de desarrollo político; a tal efecto, se planteó una situación concreta y se consultó la opinión de cuatro grupos.

A. EL MODELO POLITICO COMO INSTRUMENTO PARA ANALIZAR ALGUNOS REGIMENES POLITICOS

En este capítulo se utilizará el modelo político para caracterizar a varios tipos de sistemas políticos, en especial para analizar cómo reaccionan y se influyen recíprocamente ciertas formas económicas y políticas. Para ello, se presentarán escenarios que responden a casos típicos, que se diseñaron pensando en países y situaciones latinoamericanos concretos; pero como se tendió a describir arquetipos, no

pueden imputarse todos esos rasgos a regímenes políticos y a economías determinados, sin reconocer simplificaciones.

Por lo demás, es frecuente que se presenten rasgos comunes en la realidad política de diversos países latinoamericanos, sobre todo si se trata de etapas análogas de su desarrollo. De tal modo, en muchos casos una descripción que se realizó pensando en un determinado país, cuadra a otro con muy pocas variantes. Se produce así una situación parecida a la que se señaló con respecto a algunas novelas latinoamericanas: en libros diferentes, de distintos autores y a pesar de las disparidades existentes entre uno y otro escenario, se puede "pasar los personajes de un libro a otro y no quedan falsos".¹ En particular, se considerarán casos de países con una industrialización incipiente (como Paraguay y Bolivia), con una industrialización sustitutiva (que se presenta en países como Chile, Uruguay y Perú) y con una industrialización diversificada y compleja (en la que entraron ya hace tiempo países como Argentina y Brasil). En cada caso se describirá a grandes rasgos aspectos del desarrollo económico y se examinarán las formas políticas que se produjeron, a la luz de la viabilidad y consecuencias de un determinado programa de gobierno; cabe destacar que no se trata de investigar relaciones de causalidad en general, sino de señalar las interacciones que se manifestaron en casos concretos.

Los datos básicos requeridos son los que figuran en los cuadros que aparecen al final del tercer capítulo. En los ejemplos que siguen, la información utilizada refleja la opinión y las encuestas realizadas por los participantes en los cursos de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública. Estas investigaciones fueron completadas por indagaciones realizadas por los autores ante figuras políticas relevantes que actuaron en los períodos considerados. En estas condiciones, los datos recogidos reflejan situaciones reales de determinados países, pero no son el resultado de una investigación exhaustiva. Por ejemplo, en los casos que se analizan, se expresa la opinión de un solo grupo político frente al programa propuesto: un análisis más profundo debería incluir la comparación entre los juicios de diferentes fuerzas políticas, como se hace en la parte B de este capítulo al aplicarse el modelo político como método para evaluar índices de desarrollo político. Además, se respetó el modo de actuar de los agentes de decisiones, y se recogió el tipo de información que usualmente utilizan. Así, por ejemplo, desde la perspectiva de los hombres de gobierno, se considera el programa oficialista y no el de los opositores, porque ese era precisamente su punto de vista; pero de tal modo la visión resultante era parcial y en cierto grado inexacta, pues ignoraba los actos políticos creados por fuerzas ajenas u opuestas al gobierno. En un caso, en que existe una notoria capacidad de la

¹ Gabriel García Márquez, *La novela en América Latina: Diálogo* (con Mario Vargas Llosa), Lima, Coedición Universidad Nacional de Ingeniería y Carlos Milla Batres, s/f, pág. 39.

oposición para crear actos políticos, fue necesario rehacer el esquema de actos primitivamente elaborado, pues resultaba obvio que los resultados no respondían a la realidad (véase el caso descrito en el cuarto escenario). Ello puso en evidencia la necesidad —que suele escapar a muchos políticos— de considerar en la elaboración de los programas de gobierno no sólo los actos de su propia iniciativa, sino también las probables respuestas de la oposición.

En síntesis: la información recogida, con las limitaciones expuestas, permite visualizar el método de análisis propuesto y hace posible extraer algunas conclusiones que escaparían a un examen tradicional.

PAISES CON UNA INDUSTRIALIZACION INCIPIENTE

En los países con una industrialización incipiente, se distinguirán dos casos: el primero será el de un régimen tradicional y autoritario y el segundo el de un nacionalismo militar. Se trata de dos países como Paraguay y Bolivia, con 2 millones y casi 5 millones de habitantes, respectivamente, que tienen un bajo nivel medio de ingreso —inferior a los 280 dólares anuales por habitante— y las dos terceras partes de la población en áreas rurales (la mayor parte de la cual practica una agricultura de autoconsumo); además, existe la posibilidad de ampliar significativamente el área bajo cultivo. A su vez, la industria manufacturera genera menos del 15 % del producto interno bruto y el coeficiente de exportaciones es de casi 18 % (en relación al producto). Junto a estas semejanzas, existen marcadas diferencias en otros aspectos. En el primer caso, desde el punto de vista regional sólo existe una gran llanura con dos regiones diferenciadas sobre todo en razón de las lluvias y el régimen hidrográfico, lo que determina su grado de aptitud para ciertos cultivos; en tanto que en el segundo caso existen, claramente diferenciadas, una región altiplánica, otra montañosa y una tercera de llanura tropical, lo cual implica una gran diversidad de recursos naturales y de producción. Por otra parte, las exportaciones del primer país consisten en productos agropecuarios y forestales, mientras que en el segundo son minerales y petróleo. Este hecho, entre otras consecuencias, determina una diferente función del Estado, que en el caso del país minero tiene una ingerencia directa en el manejo y el producto de las exportaciones, sobre todo después de la nacionalización de las minas; en cambio, en el otro caso, se trata de gran cantidad de agricultores o de empresas cuya producción se exporta, con escasa acción estatal.

Desde el punto de vista social, en el país agropecuario predomina una clase rural no aristocrática, existe una burguesía ligada a la ganadería y a la explotación forestal y, más recientemente, se ha formado un empresariado mercantil e industrial; la clase obrera no está organizada y los partidos políticos opositores estuvieron proscritos durante largo tiempo. En consecuencia, adquieren un gran po-

der quienes controlan el Estado y las fuerzas armadas; en este caso, se trata del mismo grupo, que constituye la única fuerza política organizada. En cambio, en el país minero, una revolución quitó gran parte de su poder a la clase terrateniente y minera; al mismo tiempo, surgieron grupos de clase media vinculados a la minería, el comercio y la industria, y se produjo un fuerte proceso de organización obrera y campesina. Asimismo, existen vastos sectores —sobre todo campesinos— que están marginados. Las fuerzas armadas, que en un momento fueron disueltas, se reconstituyeron y recuperaron influencia.

Una comparación entre los pesos que se atribuyen a las diferentes fuerzas políticas muestra que, en el caso del país agrícola, el presidente y las fuerzas armadas totalizan el 55 %, mientras en el país minero se equilibran cuatro grupos, a saber: a) presidente y fuerzas armadas; b) intereses extranjeros; c) empresarios y d) sindicatos (obreros y campesinos) y estudiantes. En cuanto a los controles, en el país agrícola el presidente y las fuerzas armadas reúnen más de la mitad, seguidos por los partidos políticos. En cambio, en el país minero, el presidente y las fuerzas armadas ejercen la mitad del control institucional, y a continuación figuran los grupos políticos y los empresarios; y en cuanto al control de hecho, los grupos políticos, el presidente y las fuerzas armadas y los intereses extranjeros van desde un tercio a una cuarta parte del total para cada uno, completando el cuadro los empresarios nacionales con el 13 %.

El análisis se realizó sometiendo a prueba la viabilidad y consecuencias de dos programas de gobierno, que coinciden en buscar un mayor grado de modernización política y económica, pero divergen en algunas cuestiones fundamentales. Se advierten algunos problemas comunes de corto plazo —como el de la devaluación monetaria— o referidos al funcionamiento del sistema, tales como los relativos a la actuación del ejército (en un caso se propone una mayor institucionalidad y en el otro su retiro de algunos lugares de trabajo). Entre las principales discrepancias figura la referente al capital extranjero —en un caso se incentiva su radicación y en el otro se acentúa el proceso de nacionalización— y la actuación de los partidos políticos; en este último aspecto, en el país minero se plantea el problema de la creación de un nuevo movimiento político o la mayor vinculación entre el gobierno y el antiguo partido populista, mientras en el otro caso considerado, las cuestiones que se debaten son la ampliación de la actividad de los partidos, el retorno de los exilados y la vigencia del "estado de derecho" (elecciones libres, alternación en el gobierno, división de poderes, levantamiento del estado de sitio).

Las diferencias existentes entre la situación de uno y otro país son tantas y de tal magnitud que obligan a un tratamiento por separado; a pesar de tratarse de etapas análogas del desarrollo, se producen discrepancias de toda índole —geográficas, humanas, históricas, económicas, etc.— que resultan en panoramas políticos disímiles. Puede advertirse cómo las grandes ideas directrices sirven para

ubicar el problema en su contexto histórico; pero cuando se pretende analizar una situación concreta de corto plazo, se manifiestan discrepancias entre situaciones que en el largo plazo deberían ser parecidas. De tal modo, parece indispensable disponer de un instrumental técnico apto para el análisis de casos concretos de corto plazo, sin perjuicio de situar históricamente el problema con métodos o doctrinas de mayor grado de abstracción. A continuación se analizará por separado el caso de los dos países citados.

a) SISTEMA POLÍTICO TRADICIONAL Y AUTORITARIO

i) *El escenario*

Se trata de un país con las características del Paraguay, predominantemente agrícola y ganadero, de baja densidad de población y con un nivel de ingreso inferior a los 300 dólares por habitante. No hay actividad minera y existe una industria rudimentaria, que sobre todo procesa productos alimenticios y forestales y que sólo dio origen a una incipiente y débil clase empresarial. En la agricultura coexisten explotaciones familiares en tierras antiguas, con latifundios en regiones ganadas por la expansión de la frontera agrícola; por eso mismo, no existe una aristocracia de terratenientes. Los transportes y las comunicaciones internas y externas son dificultosas, el comercio exterior es poco importante, existe un relativo aislamiento cultural y una austeridad de costumbres. El 50 % de la población activa trabaja en la agricultura, el 15 % en la industria, el 5 % en la construcción y el 30 % en servicios. Ello determina que haya un gran número de pequeños propietarios rurales con bajos ingresos y una proporción pequeña de asalariados; asimismo, se ha creado una burguesía compuesta por pocos grandes propietarios rurales, comerciantes e industriales.

Los principales productos primarios de exportación son de propiedad extranjera. A este respecto, se ha creado una situación de relativa dependencia externa no sólo en relación a los grandes centros mundiales de poder, sino a algunos países limítrofes. En el campo político, el ejército ha tenido una función preponderante y en los últimos decenios ha gobernado directamente, sobre la base de la personalidad de un jefe militar que ejerce la presidencia de la república y el apoyo de un partido de raigambre popular y de pequeños propietarios. Se trata de un régimen autoritario, que ha suprimido toda oposición organizada, hasta el punto de obligar a sus adversarios a una salida masiva del país.

ii) *El programa de gobierno*

En nuestro ejemplo, se plantea la viabilidad y consecuencias de un programa de gobierno que introduciría una cierta liberalización y modernización en la vida política y en la economía. La lista de los actos propuestos figura en el cuadro 3.

En los primeros años de gobierno del régimen a que se refiere el análisis fueron proscritas todas las formas de oposición y el único partido legal fue el oficialista; no existió derecho a discrepar y la tensión política y la persecución a los disidentes fue de tal magnitud que se produjo una emigración masiva. Pero una vez afianzado el gobierno a través de un decenio, comenzaron a expresarse divergencias —sobre todo acerca de problemas menores— en el partido del gobierno y en instituciones no políticas. Dentro de este proceso de gradual liberalización, se proponen una serie de medidas, como la legalización de partidos opositores —ante todo de los antiguos con raíces históricas— y la terminación de la persecución política con el establecimiento de un "estado de derecho", que se traduciría en el levantamiento del estado de sitio —es decir, el restablecimiento de las garantías individuales—, la libertad de prensa, la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo, la realización de elecciones libres, la atenuación de las relaciones entre el gobierno y el partido oficialista, a lo que se uniría la posibilidad de que otros partidos compartan el gobierno o se alternen en él; todo ello tendría como consecuencia la posibilidad del retorno de los emigrados. Paralelamente, comenzaron a actuar grupos de avanzada —con base en una parte de la iglesia y de los estudiantes— que emprendieron una lucha francamente revolucionaria. Además, en los medios opositores existe una conspiración permanente.

En el plano económico se propone: 1) el impulso de la industrialización, sobre la base de la ampliación de la capacidad productiva, con una mayor absorción de la mano de obra y la especialización de la actividad industrial, sobre todo con destino al abastecimiento urbano y a la exportación; 2) una reforma agraria, basada en la colonización de nuevas áreas, en la disminución del minifundio y en la incorporación de gran cantidad de agricultores a la economía de mercado; para ello se prevé en especial la realización de un programa de inversiones agrícolas; 3) una reforma fiscal que distribuya con mayor equidad la carga tributaria y mejore la captación de recursos; 4) el estímulo a la inversión extranjera, tanto de la proveniente de los grandes centros internacionales como de la originada en los países limítrofes más desarrollados; 5) la distribución más racional del presupuesto, que por una parte logre un equilibrio independiente del crédito externo e interno, y por la otra racionalice el gasto estatal, de modo que puedan efectuarse algunas inversiones públicas indispensables al desarrollo; 6) por último, como medida de corto plazo, se discute la necesidad de una devaluación, ya que desde hace un decenio se mantiene el valor de paridad de la moneda, más como símbolo de la solidez del Estado que como un reflejo de la realidad económica; sobre todo, los empresarios exportadores presionan por la devaluación.

Un tercer orden de medidas es el vinculado a la modernización del aparato estatal. A este respecto se propone: 1) la institucional-

lización del ejército, que hasta el presente fue manejado con gran flexibilidad, de acuerdo con el criterio y los intereses de un caudillo militar, que generalmente llegaba a la presidencia de la república; mediante esta nueva organización, se trataría de encuadrarlo dentro del aparato institucional del Estado; 2) la descentralización administrativa, que implante una burocracia eficaz lo más independiente posible de los vaivenes políticos y, sobre todo, que fije restricciones a la voluntad presidencial; 3) la autonomía y modernización de la universidad, que garantice la disponibilidad de recursos y la libertad de cátedra.

iii) *Las fuerzas políticas*

Las principales fuerzas políticas que se consideran son: 1) el Presidente de la República, que ejerce un poder personal, no sólo como jefe del ejecutivo, sino como caudillo militar; 2) las fuerzas armadas, que durante un largo tiempo fueron el único cuerpo organizado con proyección en la vida política; su control sobre las actividades nacionales fue casi total y sus miembros individualmente ocuparon los cargos de mayor responsabilidad, junto con civiles de la confianza personal del presidente; 3) el partido oficialista, que es la continuación histórica de un partido populista y cuya base actual está constituida por pequeños propietarios rurales y por clase media y funcionarios urbanos; 4) el partido tradicional opositor, enraizado en el liberalismo, que gobernó largos periodos en el pasado y que reúne a parte de la clase media y alta, a algunos profesionales y comerciantes; 5) el partido reformista opositor, basado sobre todo en grupos intelectuales que preconizan el socialismo democrático; 6) la iglesia, que en sus jerarquías más altas mantiene una actitud neutral, pero cuyos miembros más jóvenes están lanzados a una acción en favor de cambios más profundos; 7) la clase media urbana, que aumentó en número junto con el relativo proceso de industrialización y con las actividades comerciales derivadas del turismo; 8) los empresarios importadores, que han gozado de las bajas tarifas aduaneras y que, ante el débil desarrollo industrial, abastecen de productos manufacturados; 9) los empresarios exportadores, ligados sobre todo a la producción agropecuaria y al mercado de consumo de los países limítrofes; 10) los grandes propietarios rurales, sobre todo ganaderos y forestales; 11) los empresarios industriales, que aún son débiles, puesto que las industrias son en su mayoría pequeñas y producen bienes de consumo, en especial alimentos y textiles; sin embargo, existen unos pocos grandes establecimientos que por lo general están ligados al capital extranjero; 12) las empresas extranjeras, que tradicionalmente han estado vinculadas a la producción de los principales artículos de exportación y a la comercialización interna de los productos importados; 13) y 14) los gobiernos de dos países extranjeros limítrofes que llamaremos A y B, que tienen intereses económicos y una cierta aspiración a ejercer una influencia

política; y 15) los movimientos estudiantiles, de índole revolucionaria de izquierda, que si bien son pequeños en cuanto a la cantidad de personas que movilizan, tienen gran capacidad de agitación pública en la capital.

Una graduación de la importancia política que se atribuye a cada una de las fuerzas enumeradas, figura en la primera columna, que se refiere a los pesos iniciales, en el cuadro 1.

iv) Descripción de la realidad política

Ante todo, el "modelo político" sistematiza los principales datos de la realidad política. Así, describe los pesos y controles que se ejercen en el sistema y la homogeneidad interna, los antagonismos y la empatía de las fuerzas políticas.¹

Pesos y controles

En la escena política se advierte una clara preponderancia del Presidente de la República, de las fuerzas armadas y del partido oficialista; entre los tres reúnen los dos tercios del peso total; en el tercio restante, sobresalen el partido tradicional opositor, la iglesia y los intereses de dos gobiernos extranjeros vecinos. Dentro de las fuerzas económicas, las de mayor peso son los empresarios importadores y las empresas extranjeras (véase nuevamente el cuadro 1).

En cuanto a los controles institucional y de hecho, se advierte un claro predominio del Presidente de la República. En el institucional, dispone de los dos tercios en el conjunto de los actos; en particular, controla por sí solo 15 actos y sólo en 5 de ellos necesita el apoyo del partido oficialista o del ejército (que por lo demás le son adictos). También en el control de hecho se manifiesta la preeminencia del Presidente, pues aunque en ningún acto sobrepasa la mitad de ese control, en 14 de ellos lo obtiene en conjunto con el partido oficialista o las fuerzas armadas. Sólo en dos actos, de índole definitivamente económica (política fiscal y de inversión agrícola) necesita sumar el control que ejercen algunas fuerzas económicas.

Antagonismos y empatía

El análisis de los antagonismos muestra la existencia de tres grupos. Ante todo, una sólida alianza, que ejerce el gobierno, integrada por el Presidente, las fuerzas armadas, el partido oficialista y los dos gobiernos extranjeros de mayor influencia. Esta alianza totaliza el 75 % del peso, el 92 % del control institucional y el 82 %

¹ La definición de las variables que se emplean en el modelo figura en el capítulo tercero.

CUADRO 1

PRIMER ESCENARIO. SISTEMA POLITICO TRADICIONAL Y
AUTORITARIO: PESOS, CONTROLES Y EMPATIA
DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Peso inicial	Peso final	Control institu- cional	Control de hecho	Empatia
1. Presidente de la República.....	35	42	65	43	Alta
2. Fuerzas armadas.....	20	20	5	20	Alta
3. Partido oficialista.....	12	15	21	16	Alta
4. Partido tradicional opositor.....	5	3	5	2	Alta
5. Partido reformista opositor.....	2	1	3	1	Alta
6. Iglesia.....	5	2		1	Alta
7. Clase media urbana.....	1	1		2	Mediana
8. Empresarios importadores.....	3	2		2	Mediana
9. Empresarios exportadores.....	1	1		2	Mediana
10. Grandes propietarios rurales.....	2	1		2	Mediana
11. Empresarios industriales.....	1	1		2	Mediana
12. Empresas extranjeras.....	3	2		2	Baja
13. Gobierno extranjero A.....	4	4	0.5	2	Baja
14. Gobierno extranjero B.....	4	4	0.5	2	Baja
15. Movimientos estudiantiles.....	2	1		1	Alta

Nota: Para leer este cuadro, debe tenerse en cuenta que el peso indica en porcentajes el poder general de disuasión o persuasión de una fuerza política. El peso inicial es el que cada fuerza tiene al comenzar a producirse la serie de actos propuestos; y el peso final es el que cada fuerza adquiere al terminar la ejecución del programa de gobierno propuesto. El control es el dominio directo y especial que puede tener una fuerza política sobre los mecanismos de sanción y ejecución de los actos. El primero es el control institucional y el segundo es el control de hecho; para cada acto, se expresan en porcentajes de control por parte de cada fuerza. La empatía indica el grado en que una fuerza política es capaz de considerar como propios los problemas nacionales o los que afectan a otras fuerzas.

del de hecho. Frente a ella figura otro grupo —de muy escaso peso y controles— integrado por el movimiento estudiantil, la iglesia, el partido reformista opositor y el partido tradicional opositor. Además, existe un tercer conglomerado de alta afinidad entre sí, integrado por la clase media urbana, los empresarios exportadores, importadores, industriales nacionales y extranjeros y los grandes propietarios rurales. Este sector modernizante está en virtual oposición tanto con el gobierno como con los opositores, y tiene un fuerte antagonismo frente al movimiento estudiantil y la iglesia. Asimismo, un análisis de los dos gobiernos extranjeros muestra una gran afinidad entre ellos, con el gobierno y con los empresarios y un alto antagonismo con el bloque opositor, en mayor medida con los grupos más violentos (véase el cuadro 2).

PRIMER ESCENARIO. SISTEMA POLITICO TRADICIONAL Y AUTORITARIO: ANTAGONISMOS

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
	Presidente	Fuerzas armadas	Partido oficialista	Partido tradicional opositor	Partido reformista opositor	Iglesia	Clase media urbana	Empresarios importadores	Empresarios exportadores	Grandes propietarios rurales	Empresarios industriales	Empresas extranjeras	Gobierno extranjero A	Gobierno extranjero B	Movimientos estudiantiles
1. Presidente	—	0.23	0.24	0.78	0.82	0.90	0.60	0.42	0.52	0.51	0.51	0.50	0.28	0.30	0.98
2. Fuerzas armadas	—	—	0.19	0.61	0.65	0.73	0.44	0.40	0.41	0.41	0.46	0.45	0.31	0.32	0.82
3. Partido oficialista	—	—	—	0.79	0.83	0.91	0.59	0.56	0.56	0.57	0.62	0.60	0.45	0.47	1.00
4. Partido tradicional opositor	—	—	—	—	0.05	0.13	0.25	0.53	0.46	0.47	0.49	0.49	0.60	0.61	0.27
5. Partido reformista opositor	—	—	—	—	—	0.09	0.30	0.56	0.49	0.51	0.52	0.52	0.64	0.66	0.22
6. Iglesia	—	—	—	—	—	—	0.37	0.64	0.57	0.60	0.60	0.60	0.72	0.73	0.14
7. Clase media urbana	—	—	—	—	—	—	—	0.32	0.23	0.25	0.25	0.26	0.40	0.41	0.48
8. Emp. importadores	—	—	—	—	—	—	—	—	0.16	0.18	0.20	0.17	0.19	0.20	0.76
9. Emp. exportadores	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.04	0.07	0.11	0.31	0.32	0.68
10. Grandes propietarios rurales	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.11	0.15	0.31	0.32	0.72
11. Emp. industriales	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.06	0.31	0.32	0.70
12. Emp. extranjeras	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.30	0.31	0.71
13. Gobierno extranjero A	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.02	0.81
14. Gobierno extranjero B	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.83
15. Movimientos estudiantiles	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Nota: El antagonismo es la oposición o rivalidad entre fuerzas políticas resultante de la contraposición de sus intereses respecto a los actos considerados, ponderados por el valor de cada uno de los actos. El antagonismo máximo se representa con 1; la nota 0 indica un antagonismo nulo, o sea, la máxima afinidad.

PRIMER ESCENARIO. SISTEMA POLITICO TRADICIONAL Y AUTORITARIO: RESULTADO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO PROPUESTO

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Estabilidad	Compulsión
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción		
1. Participación partidos opositores	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	—
2. Devaluación monetaria	No	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	—
3. Inversión capital extranjero	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	—
4. Levantamiento estado de sitio	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
5. Libertad de prensa	No	Ninguna	No	Ninguna	Mediana	—
6. Industrialización	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	—
7. Despartidización del gobierno	No	Ninguna	No	Ninguna	Mediana	—
8. Reforma agraria	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Prop. rurales: débil Emp. extranj.: débil
9. Institucionalización del ejército	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
10. Alternación en el gobierno	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
11. Independencia de poderes	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
12. Política de inversión agrícola	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	—
13. Distribución racional del presupuesto	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
14. Autonomía y modernización de la Universidad	No	Ninguna	No	Ninguna	Mediana	—
15. Descentralización administrativa	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
16. Golpe de estado	No	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
17. Elecciones libres	No	Ninguna	No	Ninguna	Mediana	—
18. Retorno de exilados y emigrados	Si	Alta { Con presi- dente	Si	Ninguna	Mediana	—
19. Reforma fiscal	Si	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—
20. Lucha revolucionaria	No	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	—

Esto no quiere decir que los gobiernos extranjeros considerados no sean competitivos en cuanto a la influencia que cada uno de ellos pretende ejercer; ocurre que los actos propuestos excluyen las áreas en que estos antagonismos podrían manifestarse, por lo que no aparecen los intereses contrapuestos. Pero, además, del análisis de afinidades puede deducirse que ambos países buscan el apoyo de los mismos grupos locales.

El cuadro 1 muestra la empatía de las fuerzas políticas, es decir el grado en que consideran como propios los problemas nacionales o los que afectan a otras fuerzas, y que en el modelo se mide por el porcentaje de actos sobre los que opinan. Se advierte que las fuerzas con menor empatía son los gobiernos y empresas extranjeros.

v) *Viabilidad del programa de gobierno propuesto*

Los resultados del plan de liberalización y modernización propuesto muestran que sólo seis actos serían viables (véase el cuadro 3). Se trata de dos actos políticos (la participación de partidos políticos opositores y el retorno de exilados y emigrados) y cuatro económicos (inversión de capital extranjero, industrialización, reforma agraria y política de inversión agrícola). En cinco casos se cuenta con el apoyo del Presidente, y el sexto (retorno de exilados y emigrados) sólo puede cumplirse si se transa con él, lo cual hace presumir un regreso selectivo y condicionado. Todos los demás actos se frustran por la oposición del Presidente, que según los casos es sostenido además por las fuerzas armadas y el partido oficialista.

En cuanto al consenso con que cuenta el plan, es también escaso. Sólo tiene una amplia solidez la política a aplicar al capital extranjero, seguido por la industrialización y en menor magnitud, por la participación de partidos opositores y la política de inversión agrícola; a su vez, la reforma agraria tiene una solidez mínima. De los actos viables, no tiene solidez el retorno de exilados y de emigrados; y de los no viables, cuenta con consenso la reforma fiscal.

Con respecto a las transacciones, sólo se produce una, de tipo institucional, con el Presidente respecto al retorno de exilados y emigrados.

La compulsión sólo se aplica a los propietarios rurales y a las empresas extranjeras con motivo de la reforma agraria.

vi) *Modificación de pesos*

El cumplimiento y el rechazo de los actos propuestos, según los casos, fortalece el peso del Presidente de la República y del partido oficialista; por su parte, las fuerzas armadas y los intereses extranjeros mantienen su importancia relativa. A su vez, las fuerzas abiertamente opositoras pierden peso (véase el cuadro 1).

vii) *Algunas conclusiones*

Este escenario presenta un caso típico de sociedad tradicional, sometida a un gobierno autoritario, en el que junto a los agentes del orden y del régimen actúan por una parte grupos modernizantes y por la otra núcleos revolucionarios. En el momento en que se realiza el análisis, la situación es controlada por el Presidente, su partido y las fuerzas armadas, interesados en "congelar" la situación y realizar sólo los cambios que reúnan dos condiciones: primero, que en todo momento estén bajo control, y segundo, que signifiquen una actualización indispensable, mitiguen un aislamiento insostenible o constituyan una válvula de escape a tensiones contenidas. Frente a esta situación de lenta evolución, actúan dos clases de agentes del cambio. Uno, integrado básicamente por la iglesia y los movimientos estudiantiles, cuestiona el orden establecido y propone salidas revolucionarias; a ellos se suma, más en el aspecto de agitación que en el ideológico, los partidos de oposición tradicional y reformistas. Estos grupos tienen muy poca fuerza, pero constituyen un atisbo de perturbación después de varios lustros de quietud política. Junto a ellos, ha surgido, como consecuencia de la incipiente industrialización y de la migración hacia las ciudades, un movimiento modernizante integrado por la clase media urbana y los empresarios importadores, exportadores, industriales y rurales; estos nuevos núcleos, que no están ligados a las fuerzas políticas tradicionales mantienen un mediano antagonismo, tanto con el oficialismo como con la oposición. Tienen un débil peso y un escaso control de hecho junto con ningún control institucional, pero en la medida en que se produzca algún desarrollo económico —indispensable además para aliviar tensiones sociales— irán aumentando en importancia. Es interesante advertir que los dos gobiernos de países limítrofes y las empresas extranjeras tienen afinidad tanto con el gobierno actual como con los nuevos núcleos modernizantes. En consecuencia, podría preverse para un futuro no lejano su inserción en el círculo de "los que mandan". Como ello podría implicar una liberalización mayor que la que la actual alianza gobernante está dispuesta a admitir, parece probable que el curso de los acontecimientos esté determinado por la flexibilidad del grupo del gobierno y por la intensidad del proceso de industrialización y de apertura económica.

b) NACIONALISMO MILITAR

i) *El escenario*

Se trata de un país como Bolivia, de una gran riqueza potencial pero de muy bajos ingresos por habitante (poco más de 200 dólares). Su población está compuesta por una mayoría indígena —que es heterogénea—, que coexiste con mestizos y blancos; menos del 40 % de la población habla español y dos tercios de ella es analfabeta.

En un análisis reciente realizado por el gobierno de un país con las características del que aquí se presenta, se sostiene que sus rasgos centrales son la dependencia y la marginalidad. Ello significa, por una parte, que las decisiones básicas se adoptan en centros dominantes externos, que están ligados a los grupos privilegiados nacionales. Y por la otra, que actualmente coexisten dentro de una misma sociedad, modos de producir y de vivir separados en muchos aspectos por siglos de distancia; en tales circunstancias, gran parte de la población queda marginada.

Desde otro punto de vista, lo abrupto y variado del territorio mantiene sin integrar las diferentes regiones. La economía se basa en una agricultura de autoconsumo (la economía de mercado es secundaria) y en la exportación de minerales. Más del 60 % de la población trabaja en la agricultura, en la que predomina el minifundio; en la industria está ocupada algo más del 10 % de la fuerza de trabajo, en la minería el 5 % y en los servicios el 20 %. Las diferencias de productividad son enormes, ya que con un promedio de 550 dólares a precios de 1960 para cada persona ocupada, la agricultura y la artesanía oscilan alrededor de los 200 dólares, mientras los servicios básicos, la minería y la industria fabril se escalonan en orden creciente, entre los 1.700 y los 2.200 dólares anuales por persona ocupada. Existe una antigua organización sindical entre los obreros mineros e industriales; y entre los indígenas perdura una tradición comunitaria, que facilita el trabajo cooperativo. Además, hace casi dos decenios se realizó una reforma agraria que permitió a los campesinos superar su posición de sujeción, que llegaba casi a la servidumbre y que subdividió a la mayoría de los latifundios; pero el minifundio acentuó su importancia y continuó constituyendo una traba para el aumento de la producción. Asimismo, en esa oportunidad se nacionalizaron las minas, que suministraban más de la mitad de las exportaciones; sin embargo, se mantuvo la dependencia en la comercialización de los minerales. Con posterioridad, se desató un proceso inflacionario, que provocó a su vez un programa ortodoxo de estabilización, al cual se superpuso una abundante ayuda extranjera; esta política, entre otras consecuencias, produjo un estancamiento en el crecimiento global de la economía y un aumento de la dependencia externa. A continuación, se considera la situación hacia 1970.

ii) *El programa de gobierno*

Se trata de un programa de gobierno nacionalista moderado —tanto en política interna como exterior— con matices populistas. El proceso comienza con un golpe de estado, que lleva al gobierno a las fuerzas armadas que, con el apoyo de los grupos políticos que se detallan más adelante, propone un programa de gobierno compuesto por cuatro órdenes de medidas. Ante todo, figuran las relacionadas con la recuperación de riquezas nacionales, que comprende

la anulación del código petrolero —que permitía las concesiones—, la nacionalización de la principal empresa petrolera y de otros minerales estratégicos, así como el monopolio del comercio exterior. En el campo de la política económica se discute el control de cambios y la devaluación. En el orden internacional, se procura una mayor independencia en la política exterior y se propone el establecimiento de relaciones con los países socialistas. Las medidas políticas se refieren a la vinculación del gobierno con el antiguo partido populista y la retirada del ejército de algunos lugares de trabajo adonde había sido instalado para prevenir desórdenes o huelgas.

Llegado a este punto se plantea una alternativa: que el gobierno adopte un plan progresista, que acentúe una orientación nacionalista y populista, o que, por el contrario, se produzca una restauración derechista. En cada caso, los actos propuestos serían los siguientes:

Alternativa progresista

En el plano político comprende la creación de un nuevo movimiento político que sirva de apoyo a las medidas de cambio y que tendría como base al movimiento obrero, a los campesinos y a los grupos políticos "rebeldes", que incluyen a los estudiantes. En lo económico, se trata de acentuar la influencia del gobierno —que estaría en manos de los grupos señalados— sobre la vida económica; así, se propone la reforma bancaria, el control de cambios y de precios, la nacionalización de minerales estratégicos, la supresión de importaciones suntuarias y el aumento de los salarios mineros. En política internacional se preconiza un acercamiento con el movimiento militar nacionalista análogo de otro país latinoamericano. Asimismo, se propone un plan nacional de educación, dirigido a alfabetizar a grandes masas de población, para incorporarlas no sólo a la vida cultural y económica, sino también a la actividad política.

Alternativa conservadora

La otra posibilidad que se considera a continuación de la situación vigente, en lugar de la alternativa progresista, es un programa de gobierno tradicional. Las medidas básicas que se proponen son, en política internacional, el acercamiento a los Estados Unidos y en el plano político interno la oposición a que se constituya un nuevo movimiento político popular. En lo económico, se pretende una devaluación, el mantenimiento de un mercado libre de cambios y la adopción de medidas económicas que favorezcan a la mediana minería y a la industria nacional, tanto en lo referente al crédito como a franquicias de diversa índole.

iii) *Las fuerzas políticas*

Se han considerado las siguientes fuerzas políticas:

1) fuerzas armadas, en las que se han distinguido tres grupos: uno nacionalista, un segundo conservador y un tercero pragmático; 2) los intereses económicos extranjeros, vinculados sobre todo a los mercados de la exportación minera y a la explotación de materiales estratégicos; 3) la embajada de la potencia extranjera de cuya nacionalidad son las empresas que realizan las actividades citadas en 2); 4) los grupos políticos tradicionales, cuyas posiciones ideológicas han cedido frente al reagrupamiento provocado por el golpe de estado; en general, se han dividido horizontalmente, de tal modo que las fracciones conservadoras de varios partidos han coincidido entre sí y se han separado de los grupos progresistas de sus mismos partidos; 5) los grupos políticos rebeldes, que reúnen a núcleos reformistas, revolucionarios independientes y parte de los partidos tradicionales; 6) los importadores que ante el escaso desarrollo de la industria local y del déficit de alimentos, proveen al mercado nacional; sobre todo están ligados a los grupos de más altos ingresos, que son los mayores consumidores de los productos importados; 7) los empresarios nacionales mineros, que practican la pequeña o mediana minería, y que son los más fuertes exponentes de una "burguesía nacional", ante la ausencia de empresarios industriales de magnitud y ante la nacionalización de las grandes compañías mineras; 8) la universidad, en la que fermenta la inquietud estudiantil y que constituye un importante foco de agitación; 9) la iglesia tradicional, que comprende a las altas jerarquías y que sigue una política conservadora; 10) la iglesia joven, compuesta por sacerdotes que plantean su disconformidad frente al orden social actual y acompañan a los movimientos de avanzada; 11) los empresarios industriales y comerciantes, cuya debilidad es consecuencia del escaso desarrollo económico y pequeño mercado nacional, limitado casi exclusivamente a los grupos de medianos y altos ingresos; 12) en una región particularmente rica del interior del país, con abundantes recursos mineros y agrícolas, se ha implantado un fuerte grupo económico empresarial, que defiende sus intereses particulares; 13) los obreros, que constituyen un grupo de gran cohesión y capacidad de agitación; 14) los campesinos, que fueron liberados de su servidumbre por la reforma agraria, hace un decenio, pero que todavía continúan viviendo en una agricultura de subsistencia, sin incorporarse aún en su gran mayoría a la economía de mercado.

iv) *Descripción de la realidad política*

Pesos y controles

Un análisis de los pesos iniciales de las diferentes fuerzas políticas muestra un predominio decisivo de los grupos de presión por sobre los partidos y organizaciones políticas. El ejército —en sus

distintas fracciones—, los grupos económicos y los intereses extranjeros tienen cada uno un peso que en conjunto llega a los dos tercios del total; con un peso cercano al 15 % figuran, reunidos, los obreros y campesinos; por último, con valor decreciente, aparecen los grupos políticos, la iglesia y la universidad.

El control institucional presenta diferencias significativas en cada una de las posibilidades consideradas (véase el cuadro 4). En el plan moderado, el control está en manos del grupo nacionalista del ejército (casi la mitad) y de los grupos políticos rebeldes (un tercio), a los que siguen, con una ponderación mucho menor, los empresarios nacionales mineros (una sexta parte). En cambio, en el proyecto progresista, este control se reparte por partes iguales entre esos tres grupos que, unidos, totalizan el 90 %. Por último, en el programa conservador son los empresarios nacionales mineros los que tienen una situación preponderante (algo menos de la mitad), mientras los grupos políticos rebeldes disminuyen a una cuarta parte y el grupo nacionalista del ejército experimenta una franca declinación.

En síntesis: los elementos decisivos son, en el programa moderado, el grupo nacionalista del ejército y en el conservador los empresarios nacionales mineros, mientras que en la hipótesis progresista, el control se reparte por partes iguales entre esas dos fuerzas y los grupos políticos rebeldes.

El control de hecho está mucho más repartido; así, en las tres hipótesis consideradas, el mayor control lo tienen los grupos políticos rebeldes; a su vez, el grupo nacionalista del ejército y la embajada extranjera pierden preponderancia en la segunda posibilidad y más aún en la tercera; y se produce el proceso inverso con los empresarios nacionales mineros (véase el cuadro 4).

Antagonismos y empatía

Los cuadros 5 a 7 detallan los antagonismos en cada una de las tres hipótesis. En el caso de un plan moderado, se advierten con claridad dos alianzas. La primera, está constituida por el grupo nacionalista del ejército, los grupos políticos rebeldes, la universidad, la iglesia joven, los obreros y los campesinos; frente a este bloque, aparece otro integrado por los grupos conservador y pragmático del ejército, los intereses económicos extranjeros, la embajada extranjera, los grupos políticos tradicionales, los importadores, los empresarios nacionales mineros, la iglesia tradicional, los campesinos y los empresarios industriales y comerciales. Cabe destacar la afinidad de los campesinos con los dos bloques y el antagonismo del grupo nacionalista con los otros dos grupos del ejército; además, se observa una estrecha afinidad entre los empresarios nacionales y el interés extranjero. En síntesis, el primer grupo, inferior en peso, predomina notoriamente en el control institucional y levemente en el de hecho.

En la hipótesis progresista se observan tres grupos de fuerzas.

CUADRO 4

SEGUNDO ESCENARIO: INDUSTRIALIZACION PRIMARIA CON UN REGIMEN NACIONALISTA MILITAR: PESOS, CONTROLES Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Hipótesis moderada			Hipótesis progresista			Hipótesis conservadora			
	Peso inicial	Control institucional de hecho	Empatía	Peso final	Control institucional de hecho	Empatía	Peso final	Control institucional de hecho	Empatía	
1. Grupo nacionalista del ejército	16	13	47	23	31	15	16	15	12	Mediana
2. Grupo conservador del ejército	5	7	3	3	5	7	5	7	7	Mediana
3. Grupo pragmático del ejército	2	3	2	2	2	1	Baja	2		Baja
4. Intereses económicos extranjeros	8	9	7	7	9	4	Alta	10	4	Alta
5. Embajada extranjera	12	17	19	19	13	11	Alta	14	7	Alta
6. Grupos políticos tradicionales	5	6	4	4	5	1	Alta	6	2	Alta
7. Grupos políticos rebeldes	4	1	33	29	3	22	Alta	2	25	Alta
8. Importadores	8	7	2	2	8	4	Mediana	8	7	Alta
9. Empresarios nacionales mineros	5	6	17	11	5	14	Alta	6	22	Alta
10. Universidad	5	2			3	1	Alta	3	2	Mediana
11. Iglesia tradicional	5	5			6		Baja	5		Mediana
12. Iglesia joven	3	3			2	5	Mediana	2	3	Mediana
13. Empresarios industriales y comerciantes	4	4			5	4	Mediana	5	4	Alta
14. Grupo regional oligárquico	4	4			4	2	Mediana	4		Mediana
15. Obreros	6	5			5	3	Baja	5	5	Mediana
16. Campesinos	8	8			8	6	Baja	7	5	Baja

En los extremos se sitúan uno de izquierda y otro de derecha. El primero está constituido por los grupos políticos rebeldes, la universidad, la iglesia joven, los obreros y los campesinos; y el bloque de derecha lo integran los sectores conservador y pragmático del ejército, los intereses económicos extranjeros, la embajada extranjera, los importadores, los empresarios nacionales mineros, la iglesia tradicional, los empresarios industriales y comerciales y el grupo regional oligárquico. Frente a ellos, existe un sector moderado compuesto por el núcleo nacionalista del ejército, los grupos políticos tradicionales, la iglesia tradicional, la iglesia joven, los obreros y los campesinos. El peso de la alianza de izquierda sólo llega a una cuarta parte del total y los controles que ejerce oscilan alrededor del tercio. Ello evidencia su debilidad para llevar a cabo un programa progresista avanzado.

En el programa conservador se advierten también tres agrupamientos. El primero, de izquierda, es análogo al del caso anterior. El segundo sector, de centro-derecha, está formado por los grupos nacionalista y pragmático del ejército, los grupos políticos tradicionales, la iglesia tradicional, los empresarios industriales y comerciantes, el grupo regional oligárquico, los obreros y los campesinos. Por último al grupo de derecha lo forman el grupo conservador del ejército, los intereses económicos y la embajada extranjera, los grupos políticos tradicionales, los importadores, los empresarios nacionales mineros, la iglesia tradicional, los empresarios industriales y comerciantes y el grupo regional oligárquico. En este caso, las fuerzas que apoyan un programa conservador parecen disponer, en general, del peso y de los controles necesarios para llevarlos a cabo.

El análisis de empatía (véase el cuadro 4) revela que los grupos con menor preocupación por los problemas que no le atañen directamente son los obreros, los campesinos y el grupo pragmático del ejército. En el extremo opuesto se sitúan los intereses económicos y la embajada extranjera, los grupos políticos rebeldes, los empresarios nacionales mineros, los empresarios industriales y comerciantes y los grupos políticos tradicionales.

v) Viabilidad de los programas de gobierno propuestos

Programa moderado

En el programa moderado, de los once actos propuestos no pueden ejecutarse cuatro por falta de control de hecho (véase el cuadro 8, parte 1). Todos los actos tienen factibilidad institucional, pero en cuatro de ellos debe efectuarse una pequeña transacción; en tres casos, con el grupo nacionalista del ejército y en uno con los empresarios nacionales mineros. Los actos fallidos son los que carecen de factibilidad de hecho. Ello ocurre en la nacionalización de minerales estratégicos a causa de la oposición de la embajada extran-

jera considerada (que controla el 60 % de la ejecución), a la que se suman los intereses económicos extranjeros y el grupo pragmático del ejército. En el caso de las relaciones con los países socialistas, se unen la oposición de la misma embajada extranjera con la del grupo conservador del ejército y los empresarios nacionales mineros. Con respecto al control de cambios, la medida no sería viable por la disconformidad de los empresarios nacionales mineros, los importadores, la embajada extranjera y los intereses económicos extranjeros. Por último, no se devaluaría la moneda por la opinión en contrario de los grupos políticos rebeldes.

En síntesis, dentro del programa moderado, resultan rechazados aquellos actos cuya ejecución controlan mayoritariamente los intereses extranjeros y los empresarios nacionales; en los demás casos, que significan un avance izquierdista, esos grupos no pueden impedir su cumplimiento por la debilidad de su control de hecho.

En cuanto al consenso con que cuentan los actos programados, sólo en cinco casos es positivo y en todos los casos es débil; de los siete actos aprobados, sólo cuatro son sólidos. Ello es el resultado de la oposición de los grupos económicos y representativos del interés extranjero.

Todos los actos son estables, por lo que en ningún caso se aplica compulsión.

Programa progresista

De los nueve actos propuestos, sólo cuatro serían viables; no existe factibilidad institucional en tres casos, y en dos se carece de factibilidad de hecho (véase el cuadro 8, parte 2). Un análisis particular de los actos muestra que: 1) la reforma bancaria y el control de precios no tienen factibilidad institucional por la oposición de los empresarios nacionales mineros; 2) el control de cambios carece de factibilidad de hecho por la oposición de los empresarios nacionales mineros, los importadores y la embajada y los intereses económicos extranjeros; 3) la creación de un nuevo movimiento político no se sanciona porque el control institucional que ejercen los grupos políticos tradicionales y el grupo nacionalista de las fuerzas armadas es suficiente para bloquearla; 4) la nacionalización de minerales estratégicos fracasa por el interés adverso de la embajada y los intereses económicos extranjeros, unido al grupo pragmático de las fuerzas armadas, que controla su ejecución. En los actos viables no se registran transacciones.

Desde el punto de vista del consenso, cuatro actos carecen de solidez; cabe observar que todos estos actos resultan además sin factibilidad. No se aplica compulsión, pues todos los actos son estables.

Programa conservador

Los actos más importantes de este programa resultan factibles sin necesidad de transacciones; sólo la devaluación es rechazada, a causa del control de hecho que ejercen los grupos políticos rebeldes. Todos los actos son estables y únicamente uno carece de solidez (véase el cuadro 8, parte 3).

vi) *Cambios en los pesos*

El cuadro 4 muestra los pesos iniciales de cada fuerza política y los cambios que experimentó en cada una de las tres hipótesis.

vii) *Algunas conclusiones*

Como resultados generales, surgen algunas conclusiones. En el caso del programa moderado, se advierte que reposa sobre la alianza del grupo nacionalista del ejército y los grupos políticos rebeldes; y que se oponen a él los intereses económicos nacionales y extranjeros y los restantes grupos del ejército.

El primer grupo predomina en cuanto a los controles, sobre todo el institucional; y el segundo lo aventaja claramente en peso. Ello obliga al primer grupo —que es el más avanzado— a limitar sus demandas y determina el rechazo de varios actos. Sometida en este punto una disyuntiva de izquierdización o de conservatización de la acción del gobierno, resulta: 1) que ante una radicalización del proceso, el grupo nacionalista del ejército retiraría su apoyo a los grupos políticos rebeldes, lo cual determinaría la inviabilidad de esta alternativa. En especial, no puede cumplirse un acto fundamental, que es la creación de un nuevo e importante movimiento político que podría alterar la relación de fuerzas existente y dar una base de apoyo mucho más sólida al plan propuesto; al no poder fortalecerse, mediante la organización de un partido político masivo y popular, la alianza de izquierda carece de controles y de peso para provocar una radicalización del proceso; 2) en el caso de una política más conservadora, su intensidad depende de que en su ejecución predomine el grupo nacionalista del ejército, aliado a los empresarios nacionales, o el grupo conservador del ejército con el apoyo de los intereses extranjeros. En ambos casos, el plan conservador sería viable, pues bajo el liderato de uno u otro, podrán combinarse medidas que favorezcan a los intereses económicos nacionales y extranjeros, para lo cual esas fuerzas disponen de los controles y pesos necesarios.

SEGUNDO ESCENARIO. INDUSTRIALIZACION PRIMARIA CON UN REGIMEN NACIONALISTA-MILITAR: RESULTADO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO PROPUESTO

1. HIPOTESIS MODERADA

	Facilidad institucional		Facilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Computación
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Golpe de Estado	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta	—
2. Anulación código petrolero	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	—
3. Nacionalización minerales estratégicos	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	—
4. Vinculación gobierno partido populista	Si	Empr. nac. miner.	Si	Ninguna	Baja	Alta	—
5. Nacionalización empresa petrolera	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	—
6. Relaciones países socialistas	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	Baja	—
7. Política externa independiente	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	—
8. Control de cambios	Si	Grupo nacion. ejército	No	Ninguna	Negativa	Baja	—
9. Devaluación	Si	Grupo nacion. ejército	No	Ninguna	Mediana	Baja	—
10. Monopolio comercio exterior	Si	Grupo nacion. ejército	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	—
11. Retiro del ejército de lugares de trabajo	Si	Ninguna	Si	Alta	Alta	Alta	—

Grupo conservador del ejército
 Grupo pragmático del ejército
 Embajada extranjera

2. HIPOTESIS PROGRESISTA

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Computación
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Reforma bancaria	No	Ninguna	Sí	Débil } Grupo pragmático del ejército Ninguna }	Negativa	Mediana	—
2. Control de cambios	Sí	Débil } Grupo nacion. del ejército Ninguna }	No	Ninguna	Negativa	Baja	—
3. Control de precios	No	Ninguna	Sí	Débil } Grupo pragmático del ejército Ninguna }	Baja	Mediana	—
4. Creación movimiento político	No	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Mediana	—
5. Acercamiento con otro gobierno militar nacionalista	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Baja	Mediana	—
6. Aumento salarios mineros	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Alta	—
7. Supresión importaciones suntuarias	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Mediana	Mediana	—
8. Nacionalización minerales estratégicos	Sí	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	Baja	—
9. Plan nacional de educación	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Alta	—

3. HIPOTESIS CONSERVADORA

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Computación
	Sancción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Devaluación	Si	Ninguna	No	Ninguna	Mediana	Baja	—
2. Acercamiento a Estados Unidos	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
3. Cambio libre	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
4. Surgimiento de un movimiento popular	No	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	—
5. Medidas económicas a favor de la mediana minería e industria nacional.	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—

PAISES CON INDUSTRIALIZACION SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES

Se consideraron tres países, de las características de Chile, Uruguay y Perú, cuya población oscila entre los 3 y 10 millones de habitantes, y que tienen importantes diferencias estructurales. El primer país considerado, con alrededor de 8 millones de habitantes en el momento de que se trata y con un ingreso de más de 600 dólares por habitante, estaba en la transición para superar la etapa de sustitución "fácil" de importaciones. El plan de gobierno que se analizó proponía una política de control y de asociación con el capital extranjero —en especial en la principal actividad minera de exportación—, mientras se realizaba una reforma agraria profunda y en la industria se mantenía la situación anterior en la que los grupos empresarios más fuertes actúan y recogen excedentes en sectores que rodean algunas actividades claves, que son de propiedad estatal. En el ámbito político, el gobierno se proponía ampliar sustancialmente su base de apoyo mediante la organización de los grupos marginales y campesinos, todo dentro del normal funcionamiento de una democracia parlamentaria, con antiguos partidos políticos, fuertes y bien estructurados. Además, las fuerzas armadas tienen una tradición de prescindencia política y de respeto a la constitución política del Estado.

El segundo país es el más pequeño y el de mayor ingreso por habitante (alrededor de 800 dólares), más homogéneo, con menor analfabetismo y con una larga tradición democrática; sin embargo, atraviesa una profunda crisis económica, motivada por el estancamiento o caída del valor de las exportaciones (lana y carnes) y por el agotamiento de la etapa de sustitución "fácil" de importaciones, sin la posibilidad de pasar —en las condiciones actuales— a una etapa de industrialización más compleja. Esta situación se manifestó en el plano político en una crisis profunda en donde, por una parte el gobierno intenta restablecer el orden público y detener la inflación, para lo cual empresarios y banqueros asumen directamente cargos públicos; y por la otra, la guerrilla urbana tiene éxito en crear un clima de perturbación.

El tercer país, con alrededor de 10 millones de habitantes, tiene un ingreso de 450 dólares anuales por persona y una industria que recién comienza el proceso de sustitución de importaciones. Se caracteriza por una gran heterogeneidad regional, social y económica; en particular, la mitad de la población está en proceso de incorporación al conjunto nacional. En el período anterior al considerado, el panorama económico estaba dominado por una asociación del capital extranjero —sobre todo exportador— con la burguesía nacional, que permanecía en segundo plano. El ejército vigilaba y preservaba esta alianza, mientras por otra parte se había constituido un fuerte partido opositor. Pero a fines del decenio de 1960, el ejército abandonó su actividad anterior y asumió directamente el poder, con la in-

tención de cumplir un programa global de gobierno, que redefiniera en todos los planos las relaciones entre el Estado (manejado por las fuerzas armadas), el capital extranjero y la burguesía nacional. Son notas típicas de este régimen el control directo y casi absoluto que ejercen las fuerzas armadas —a cuyo interior se desplaza la discusión de los temas fundamentales— y la gran flexibilidad que se han reservado en la instrumentación de su programa de gobierno.

a) **DEMOCRACIA PARLAMENTARIA POPULISTA, CON REFORMAS Y TRANSACCIONES**

i) *El escenario*

El escenario de que se trata es el descrito en el capítulo referente al modelo como método para evaluar índices de desarrollo político. Se trata de un país como Chile hacia 1965, de mediana magnitud, con un ingreso por habitante superior a los 600 dólares. La industria genera la cuarta parte del producto total y ocupa a la sexta parte de la población activa; en cuanto a su nivel tecnológico, está en una transición entre la etapa de sustitución "fácil" —referida sobre todo a artículos alimenticios y textiles— y la "difícil", que incluye la metalurgia y la química pesadas. Los principales productos de exportación son de propiedad de empresas extranjeras, que controlan no sólo su producción sino también los mercados externos; y el Estado es el propietario de las mayores empresas industriales. Esta situación de transición se manifiesta también en el ámbito social. En la cúspide existe una nueva oligarquía financiera e industrial en ascenso junto a terratenientes en declinación. Por debajo de ella, una clase media que se abre en abanico, y en la que se distingue un sector incorporado a las pautas de consumo moderno, que ya ha adquirido el pequeño automóvil, junto a otro que se mantiene estacionario. La clase obrera presenta también dos sectores: uno organizado, que puede hacer frente a la inflación endémica y otro marginalizado, que ha desmejorado sus ya exiguos niveles de vida.

En el plano político, se mantiene una tradición democrática y parlamentaria. La gran mayoría de los grupos se considera incluida en el sistema político, que respeta la libertad de expresión; y las fuerzas armadas se han mantenido al margen de la política activa.

ii) *El programa de gobierno*

El programa de gobierno que se somete a prueba fue elaborado por la fracción más avanzada del partido oficialista; tiene una orientación reformista de centro-izquierda y se refiere a aspectos económicos e institucionales. Sus objetivos generales consisten en acelerar el ritmo de crecimiento de la economía, disminuir la dependencia

externa, redistribuir el ingreso en favor de los grupos más necesitados, aumentar la participación popular y democratizar el sistema económico y social. Los actos concretos que incluye este programa consisten en:

- 1) Ampliación del derecho a votar a los mayores de 18 años y a los analfabetos;
- 2) organización de los grupos suburbanos marginales;
- 3) impulso a la organización de los obreros en una central sindical;
- 4) reformas al banco central, cuyo directorio sería designado íntegramente por el Presidente de la República;
- 5) reformas al sistema bancario, que oriente sus inversiones hacia actividades vinculadas al desarrollo económico, reoriente el crédito y limite la influencia de los bancos extranjeros; además, propone la creación de un banco estatal de fomento;
- 6) política de comercialización de alimentos, con la creación de una empresa estatal que regule los abastecimientos y precios en el mercado y, paralelamente la eliminación de los monopolios de distribución;
- 7) política de precios, que tienda a estabilizarlos; para ello, se propone mantener ciertos controles de precios, lograr un abastecimiento regular y mejorar los canales de comercialización;
- 8) política de ahorro, que vincule el ahorro de la comunidad al financiamiento de proyectos de desarrollo; a tal efecto, se propone la creación de un fondo nacional de capitalización;
- 9) política impositiva que sirva como instrumento para redistribuir el ingreso y la riqueza y para orientar el gasto y el ahorro; para ello se propone la creación de un impuesto único a la renta y al capital;
- 10) establecimiento de condiciones para la exploración y explotación del subsuelo, que declare la caducidad de las concesiones mineras ociosas;
- 11) convenios para la explotación del subsuelo, que signifique para las compañías extranjeras un aumento de la tributación y la realización de nuevas inversiones de gran magnitud, que lleven a la ampliación de la producción; además, las obligaría a refinar los minerales dentro del país;
- 12) política para las industrias extractivas, que nacionalice las más importantes y oblique en las demás al trabajo efectivo de las minas;
- 13) política energética, que establezca el control del Estado sobre el petróleo, la electricidad y el carbón;
- 14) estatización de la siderurgia;
- 15) control estatal sobre las empresas de interés público, tales como la petroquímica, las industrias primarias de base, las productivas de bienes de capital, la automotriz, las de celulosa, de azúcar, de cemento, y las monopolísticas para el mercado interno (cerveza, tabaco, fósforos, etc.);
- 16) régimen de seguros, que establezca una caja reaseguradora estatal y disponga que las inversiones rentables de las compañías se realicen en valores administrados por instituciones públicas de fomento;
- 17) reforma agraria, que redistribuya tierras, racionalice el uso del agua, mejore la asignación de los créditos agrícolas y el sistema de comercialización; además, que implante políticas de remuneraciones (salario justo) y de vivienda en el campo;
- 18) organización de los campesinos, que lleve a la creación de una confederación

nacional campesina, que sea autofinanciada y defienda principalmente los intereses de la masa campesina; 19) control estatal sobre las empresas privadas, que impida utilidades especulativas, vigile los monopolios, racionalice las franquicias tributarias e implante una contabilidad de costos; 20) participación laboral en la definición de políticas de remuneraciones; para ello, se establecería una junta central y otras sectoriales, nacionales y regionales, que recomendarían la política a seguir y que estarían integradas por representantes del gobierno, de trabajadores y de empresarios; 21) estatuto de las inversiones extranjeras, a las que se acepta si aportan tecnología o mercados externos; en todo caso, deberá estar asociada al capital nacional y después de cierto plazo ser traspasada a empresarios nacionales, públicos o privados; no tendrán trato preferencial y deberán revisarse los mecanismos de remesas y royalties; 22) ley universitaria, que establezca la planificación de la educación superior y aumente los recursos para investigación y formación profesional; 23) política de vivienda, que aumente substancialmente la construcción y rebaje sus costos; y que, además, otorgue participación a la comunidad en su elaboración y ejecución; 24) política de integración latinoamericana, no sólo en materia económica y comercial, sino también cultural y tecnológica.

iii) *Las fuerzas políticas*

Las fuerzas políticas consideradas son:

1) El Gobierno, que es de centro-izquierda y no tiene mayoría parlamentaria por sí mismo: el poder ejecutivo es integralmente ejercido por el partido del oficialismo; 2) el partido del gobierno, en el que coexisten un ala avanzada y otra moderada, que permanecieron unidas mientras militaron en la oposición, pero que en la función pública disienten acerca del grado de radicalización o de contemporalización de las medidas de autoridad a adoptar; en el momento en que se somete a prueba el programa, se considera al partido unido, bajo la dirección del ala avanzada; 3) la plutocracia nacional, compuesta por los grandes empresarios agrícolas e industriales y por el sistema financiero y bancario privado nacional; 4) los intereses extranjeros que comprenden sobre todo la minería de exportación y algunos intereses industriales, comerciales y financieros; 5) las fuerzas armadas, que tienen una larga tradición de profesionalismo, apoliticismo y subordinación al poder civil; 6) el partido derechista, que gobernó largos años en períodos anteriores, que está ligado a los intereses de la plutocracia nacional, pero que también incluye a grupos de bajos ingresos que se guían por motivaciones paternalistas; 7) la organización obrera, que incluye alrededor del 15 por ciento de la fuerza de trabajo y que comprende sobre todo a trabajadores industriales; la mayoría de sus dirigentes pertenece a los partidos de izquierda; 8) el partido comunista, que está dentro de la ley,

rechaza la vía violenta y tiene una importante representación parlamentaria; es particularmente fuerte en las organizaciones obreras y estudiantil; 9) la izquierda tradicional, de orientación socialista, representada en el parlamento y en las organizaciones sindicales; 10) el partido centrista tradicional, liberal en lo político, reformista en lo económico y anticlerical en lo religioso, tiene un ala conservadora y otra izquierdizante; ha gobernado durante decenios, tiene representación en el parlamento y predomina en los cuadros medios de la administración pública; 11) los campesinos, que tradicionalmente han vivido en una situación de sujeción y con muy bajos ingresos; recientemente comenzó su organización en sindicatos; 12) los grupos suburbanos producto de la emigración rural, que sólo se han incorporado a medias a las actividades económicas, sociales y culturales urbanas; sobre todo, se distinguen porque viven en poblaciones precarias y marginales; 13) los estudiantes que por una parte participan en un proceso de reforma universitaria y por la otra intervienen, a veces tumultuosamente, en la vida política nacional.

iv) Descripción de la realidad política

Pesos y controles

El cuadro 9 muestra el peso que inicialmente los autores del plan le asignaron a cada fuerza política. Se advierte que el gobierno totaliza una cuarta parte del peso total, que sin embargo es inferior a la suma de los de la derecha económica y los intereses extranjeros; los grupos de izquierda, compuestos por los partidos y la organización sindical llegan a una quinta parte. Las otras fuerzas con alta ponderación son las fuerzas armadas y el partido gobiernista. En cambio, aparecen con un peso pequeño los partidos de centro tradicional y los de derecha, así como los campesinos, los grupos suburbanos y los estudiantes. No se han tomado en cuenta los grupos religiosos, ni la clase media, ni los órganos de información, ni el parlamento. En el conjunto, sobresale un pluralismo de fuerzas con cierto equilibrio, que impide un predominio significativo de un grupo y es propicio a un juego político de alianzas.

Dado que se trata de un régimen político de democracia parlamentaria, para determinar el control institucional se tomó en cuenta el número de legisladores de que dispone cada partido y se ponderó la influencia del Poder Ejecutivo. Como el partido del gobierno no cuenta con mayoría en el Senado se le otorgó —en conjunto con el gobierno mismo— la mitad del control institucional en los casos en que se requiera una ley; se procedió así porque en todos los casos le será necesario el apoyo de alguna otra fuerza política. En consecuencia, el control institucional se distribuyó de la siguiente forma: gobierno, 33; partido gobiernista, 17; partido de derecha, 12; partido de izquierda, 23; partido de centro tradicional, 15.

El análisis de los controles de hecho varía según se considere

la totalidad de los actos, los actos económicos básicos o los populistas; pero en todos los casos se advierten algunos rasgos comunes. Ante todo, el que se atribuye al gobierno es elevado, mientras el del partido gobiernista es ínfimo; la derecha aventaja a la izquierda en el total de los actos y en los económicos, pero es inferior en los populistas. A su vez, los intereses extranjeros son particularmente fuertes en los actos económicos básicos y débiles en los populistas. (Véase el cuadro 9).

Antagonismos y empatía

El análisis de antagonismos muestra ante todo una alianza de la izquierda constituida por la organización obrera, los partidos gobiernista —controlado por el grupo avanzado—, comunista, de izquierda tradicional, centrista tradicional, la organización obrera y los estudiantes. Frente a ella, está la integrada por la plutocracia nacional, los intereses extranjeros y el partido derechista. El gobierno no tiene afinidades fuertes con ninguna fuerza; las más cercanas son las fuerzas armadas y los grupos suburbanos (véase el cuadro 10).

El cuadro 33 muestra que los grupos con menor empatía son los campesinos, los suburbanos y las fuerzas armadas; en los dos primeros casos, ello se debería a que por razones culturales aún no asumen como propios los problemas de tipo nacional. En cambio, en lo que respecta a las fuerzas armadas obedecería a una restricción propia de sus funciones: su carácter profesional le impide opinar sobre temas políticos.

v) *Viabilidad del programa de gobierno propuesto*

El cuadro 30 muestra, primero, la viabilidad de todos los actos que componen el programa de gobierno propuesto y, después, de los que integran cinco series de actos (económicos básicos, antioligárquicos, populistas, centrista-autoritarios y nacionalistas antioligárquicos). A continuación se señalarán los resultados obtenidos.

Programa total de 24 actos

Todos los actos tienen factibilidad institucional; en cambio, seis actos carecen de factibilidad de hecho. De ellos, el rechazo de la política de ahorros se debe a la oposición de la derecha y del interés extranjero; el del control de empresas de interés público a la opinión adversa del gobierno; y en los restantes actos rechazados —condiciones de exploración y explotación del subsuelo, control de empresas privadas y estatuto de las inversiones extranjeras— lo son debido al rechazo del gobierno, la derecha y el interés extranjero.

Desde otro punto de vista, siete actos no son sólidos y dos más tienen una solidez mínima. Los actos que cuentan con mayor con-

CUADRO 9

TERCER ESCENARIO. DEMOCRACIA PARLAMENTARIA POPULISTA, CON REFORMAS Y TRANSACCIONES:
 PESOS INICIALES, CONTROL INSTITUCIONAL Y DE HECHO DE LAS PRINCIPALES FUERZAS POLITICAS

	Peso	Control institucional	Control de hecho		
			Para todos los actos	Actos económicos básicos	Actos populistas
1. Gobierno	25	33	45	48	36
2. Partido gobiernista	8	17	1	1	4
3. Derecha	13	12	19	15	16
4. Intereses extranjeros	16	0	15	22	3
5. Partido de centro tradicional	3	15	1	0	4
6. Izquierda	19	23	12	9	29
7. Campesinos	3	0	3	5	4
8. Otros	13	0	4	0	4

sensu son los referentes a los convenios para la explotación del subsuelo, la organización de los campesinos y la de los grupos suburbanos. En cinco casos no existe estabilidad, por lo que sería necesario aplicar compulsión a la plutocracia nacional y a los intereses extranjeros. En ningún caso se producen transacciones, ni institucionales ni de hecho; en el primer caso porque todos los actos son viables sin necesidad de ella y en el segundo porque el interés adverso de las fuerzas que se oponen supera la cota mínima.

Series de actos

En dos series —la de actos populistas y centrista-autoritarios— existe factibilidad institucional y de hecho para todos los actos; en cambio en las restantes, algunos carecen de control de hecho. En la serie centrista-autoritaria, un acto no tiene solidez; en cada una de las demás, la falta de consenso afecta a dos actos. En ningún caso se producen transacciones; en cuatro series —todas, excepto la de actos populistas— se producen compulsiones contra la plutocracia nacional y los intereses extranjeros (véase el cuadro 30).

vi) *Efectos del plan propuesto sobre el peso de las fuerzas políticas*

Un análisis de los cambios de pesos en las diferentes series de actos muestra en todos los casos un aumento en el del gobierno y una disminución del de la derecha, la plutocracia nacional y los intereses extranjeros. En el cuadro 31 se advierten las diferencias que se producen para cada fuerza en las cinco series de actos. Resulta interesante señalar que los actos populistas reportan las mayores ganancias de peso para el gobierno; que los centrista-autoritarios colocan en mejor posición a la izquierda; y que el partido derechista, la plutocracia nacional y los intereses extranjeros resultan menos perjudicados en los actos económicos básicos.

En todo caso, el modelo permite analizar en detalle las causas de estos resultados. Así por ejemplo, puede verse que en la serie populista los intereses del gobierno son relativamente fuertes y en todos los casos coinciden con el consenso, mientras que en los antioligárquicos los intereses son débiles y en un caso importante —reforma agraria— difiere con la sanción del acto y con el consenso.

vii) *Algunas conclusiones*

Ante todo, el análisis de antagonismos muestra una anomalía en las relaciones del gobierno con el partido gobiernista. En efecto: aparece un cierto antagonismo entre ambos, mientras se observa una gran afinidad entre el partido del gobierno y la izquierda; y el gobierno exhibe mayor coincidencia con las fuerzas armadas, los grupos

suburbanos, los intereses extranjeros, la plutocracia nacional y los campesinos, que con su propio partido. Suele ser común que los partidos centristas estén unidos por una concepción doctrinaria y una tradición de lucha mientras son opositores, pero que en el gobierno difieran acerca del grado de flexibilidad o de ortodoxia de las medidas a adoptar. En este caso, el partido del gobierno está controlado por el grupo avanzado que, en cierto grado, se enfrenta al gobierno, que sigue una política moderada. Ello podría determinar una división, como consecuencia de la cual el grupo avanzado se incorporaría a la izquierda y el moderado colaboraría más estrechamente con el gobierno.

En cuanto al resultado de los actos propuestos, se advierte que resultan rechazados aquellos que afectan directamente al capital extranjero y a los empresarios nacionales; así, no serían viables el estatuto de las inversiones extranjeras (que es fuertemente restrictivo), el control estatal de las empresas privadas (en especial las de interés público), la política de ahorro y de seguros y las condiciones de exploración y explotación del subsuelo (que afecta sobre todo a los pequeños y medianos empresarios mineros). Pero estos resultados, que salvaguardan a un sector, no fueron incompatibles con una política de refuerzo al poder del Estado (en especial las nacionalizaciones) y de fortalecimiento de la organización sindical. Este resguardo del capital extranjero y de los empresarios nacionales y, al mismo tiempo, de los intereses estatales y obreros, no sólo parece indicar una situación de equilibrio o de ambigüedad, sino que podría reflejar la función que desempeña el sector público y el método que emplea el sector privado para captar excedentes. Así, el sector privado no es el propietario ni administra las principales empresas, que en general pertenecen al gobierno. Entonces, los grupos empresarios más fuertes se ubican en sectores medianos que rodean a actividades claves —de propiedad estatal— y aprovechan los insumos baratos, la infraestructura gratuita y la ausencia de riesgos; por ejemplo, en la transformación del acero en insumos básicos o bienes de consumo duradero, o en la distribución de subproductos del petróleo. En estos sectores suelen emplear altas densidades de capital por persona ocupada. De este esquema resultan para ellos varias ventajas: primero, pueden mantener un alto nivel de salarios sin afectar significativamente los costos; segundo, están en óptimas condiciones para captar excedentes, ya que para ello deben negociar con el Estado, sobre el que influyen poderosamente, en vez de enfrentarse a los obreros; por último, ocupan un porcentaje pequeño de la población, pues los grandes empleadores son el sector público y la industria y los servicios de pequeñas dimensiones; de tal modo, los obreros no identifican con claridad a los grupos que realmente le disputan el ingreso. Además, como se trata de empresas medianas, tampoco sobresalen por su importancia patrimonial. Dadas estas circunstancias, es fácil negar o desconocer la existencia de una derecha económica fuerte y mostrar a estas empresas medianas como ejemplo de buenos salarios y efi-

ciencia en la producción; en consecuencia, no se visualiza una incompatibilidad entre el interés de los más fuertes empresarios y los del Estado o de los grupos obreros de más altos salarios.

b) RÉGIMEN POLÍTICO DE TRADICIÓN DEMOCRÁTICA,
EN CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL

i) *El escenario*

Se trata de un país que responde a las características de Uruguay, con tradición democrática, con un alto nivel de ingreso por habitante, muy urbanizado y con escaso analfabetismo. La economía de mercado está muy generalizada y el 70 % de la mano de obra es asalariada; en particular, alrededor de la mitad de la población trabaja en servicios, el 20 % en la agricultura y el 30 % en la industria; la población crece muy lentamente y existe una expectativa de vida al nacer análoga a la de los países más desarrollados; la composición por edades de la población revela un envejecimiento, que da lugar además a que la proporción de jubilados llegue a alrededor del 30 % de la población activa. El Estado ha desempeñado una activa función económica, creando empresas y amparando con gran protección a la industria. La situación descripta se plantea hacia 1970.

La economía ha permanecido estancada en el último decenio. Anteriormente se había llegado a altos niveles de ingreso, merced a una explotación agropecuaria cuya elevada productividad se basaba en una excepcional dotación de recursos y que producía abundantes excedentes exportables. Paralelamente se realizó una industrialización sustitutiva de importaciones, basada en la protección más que en la eficacia. De tal modo, mientras se expandían ambas actividades, existió auge económico, paz social y estabilidad política. Pero el proceso se revirtió durante los últimos tres lustros; así, como consecuencia del estancamiento de la producción y de la baja de los precios internacionales, cayó el valor de las exportaciones. Además, la etapa industrial de sustitución fácil de importaciones se agotó; y los altos costos imposibilitaron la exportación de manufacturas. Estos dos procesos se realimentaron por la vía del estrangulamiento del balance de pagos, ya que decayó la capacidad para importar y la industria requería materias primas y combustibles importados, todo cual aumentó el endeudamiento externo. En ese momento, se produce un proceso inflacionario y la ruptura de la paz social. El deterioro económico llevó a un aumento de la desocupación y de los precios, que a su vez fue replicado por la acción directa de los grupos sindicales organizados. La situación llegó así a caracterizarse por el estancamiento productivo y la inflación desatada en el plano económico, las huelgas en lo social-laboral y la aparición de la guerrilla urbana en lo político. En ese momento, el gobierno intenta controlar

la situación, mediante un programa tendiente a imponer orden en el plano político y social y a disminuir o hacer desaparecer la inflación. Aparece entonces otra característica: los políticos tradicionales son reemplazados en los cargos públicos más importantes —los ministerios, por ejemplo— por los propios integrantes de los grupos de poder económico; no obstante, se mantienen las formas parlamentarias, aunque vacías de su contenido substancial. Se fortalece el poder del presidente, quien actúa por medio de decretos y de estado de sitio; el apoyo indispensable de los partidos tradicionales lo recibió generalmente por la vía de la omisión; así, los grupos favorables al gobierno impiden con su ausencia la reunión del parlamento.

ii) *El programa de gobierno*

Se proponen dos órdenes de medidas tendientes a imponer orden en el plano político y a contener la inflación. Así, el programa a considerar comprende ante todo la represión violenta de los grupos subversivos de extrema izquierda y la puesta fuera de la legalidad de los grupos revolucionarios de izquierda (tanto de inspiración marxista como católica); paralelamente, se limita o intenta controlar a la Universidad, para eliminar un foco de agitación, y se efectúa una política de represión de los sindicatos, con medidas tales como clausura de sus locales y prisión de sus dirigentes; asimismo, se implanta la censura de prensa. Y si el Parlamento quisiera adoptar medidas o actitudes contrarias al ejecutivo, el Presidente estaría dispuesto a utilizar el mecanismo constitucional de disolución.

En el plano económico, se emprendió una política antiinflacionaria ortodoxa, que comprendió medidas tales como la reducción del déficit fiscal y la limitación de créditos; en especial, se destacan: la eliminación de subsidios al consumo, fundamentalmente al transporte urbano y a ciertos alimentos; la devaluación monetaria, que repercutió en un alza del costo de los alimentos (como gran parte de las exportaciones son alimentos, los mayores precios pagados en moneda nacional para la exportación por efectos de la devaluación, tienden a trasladarse también al mercado interno y a arrastrar al resto de los productos alimenticios); la congelación de precios y salarios, por decreto, tanto en el sector público como en el privado; además, se intervinieron los directorios de las empresas del Estado, para que siguieran estrictamente esta política.

Por último, se adhirió a la política internacional de una de las grandes potencias mundiales, con una apertura a su influencia financiera.

Pero el plan que se somete a análisis no sólo considera los actos producidos por el gobierno, sino también los generados por la guerrilla urbana. En este caso se ha producido una situación en la que, por una parte, dentro del aparato estatal se dictan actos de gobierno; pero, paralelamente, aparecen en la vida política, grupos

de guerrilla urbana, que obedecen a otras "reglas del juego" y que también producen actos políticos. De esta índole son los referidos a los asaltos a bancos, las denuncias acerca de la corrupción de políticos oficialistas (basados sobre todo en documentos recogidos en asaltos a instituciones financieras), los raptos de personalidades políticas nacionales y de diplomáticos extranjeros, los atentados contra la propiedad (en particular referidos a empresas extranjeras) y los que tienden a debilitar la autoridad estatal (mantenimiento de "cárceles del pueblo", reiteradas fugas de prisiones, sensación general de inseguridad, etc.). Es importante destacar la aparición de estos grupos políticos que no se someten a las normas del aparato estatal y que tienen éxito en la producción de actos, dentro de su ámbito de acción.

iii) *Las fuerzas políticas*

Las fuerzas políticas a considerar son:

1) El gobierno, que originariamente estuvo desempeñado por el partido tradicional liberal, pero que cada vez más está dominado por representantes directos de grupos económicos y de las fuerzas armadas; 2) y 3) el partido tradicional liberal, predominantemente urbano, abierto al extranjero y promotor de la modernización del país medio siglo atrás, dividido ahora en una rama oficialista y otra opositora; el sector oficialista reúne grupos de la burguesía industrial y financiera, a los terratenientes —sobre todo pequeños pero también algunos grandes— y a los estratos medios conservadores urbanos; por su parte, el opositor reúne a la corriente populista del antiguo partido; 4 y 5) el partido tradicional conservador, de inspiración nacionalista, con fuerza sobre todo en las regiones rurales, que también se ha escindido en una fracción oficialista y otra opositora; la primera comprende a sectores conservadores altos y medios, tanto rurales como urbanos; el opositor incluye desde terratenientes modernizantes hasta grupos urbanos populistas; 6) el partido comunista, que controla la principal central sindical; 7) los grandes estancieros, ligados a la exportación; 8) los grandes intereses financieros; 9) los grandes industriales; 10) los grandes comerciantes; 11) el sindicalismo reformista que, frente al proceso inflacionario, trata de defender el poder adquisitivo del salario mediante la negociación; 12) el sindicalismo revolucionario, que intenta politizar la lucha obrera; y en los conflictos salariales, actúa mediante ocupación de fábricas u otras medidas de fuerza; 13) los grupos de guerrilla urbana de izquierda, que en este caso están integrados sobre todo por una élite universitaria y por núcleos de izquierda, con una gran capacidad de organización y de acción; han tenido éxito en instalar un eficaz aparato de perturbación de la acción estatal, pero por la misma índole de su actividad, no han constituido un movimiento político de masas; 14) las fuerzas armadas, que tradicionalmente han permanecido ajenas al poder político, pero que en esta circuns-

tancia respaldan decididamente al gobierno y colaboran en el mantenimiento del orden; 15) los intereses extranjeros; 16) la burocracia estatal, cuyos ingresos reales resultaron muy deteriorados por la inflación; 17) los pequeños comerciantes e industriales; 18) los pequeños y medianos productores rurales; y 19) el frente electoral de izquierda, surgido de la aglutinación de disidentes de los dos grandes partidos tradicionales, más los partidos comunista, socialista y demócrata cristiano; cuenta con la simpatía de la guerrilla urbana.

iv) Descripción de la realidad política

Pesos y controles

El cuadro 11 muestra la relación de pesos; en él se advierte que el Presidente tiene el más alto peso, seguido por los grandes financistas y los intereses extranjeros; a continuación siguen el partido tradicional liberal oficialista y los grandes terratenientes. Otra característica que se advierte, es la preponderancia de los grupos económicos, ya que entre los grandes empresarios y los intereses extranjeros reúnen un peso casi equivalente al del conjunto del gobierno y todos los partidos políticos, incluidos los de oposición.

El presidente tiene suficiente control institucional como para manejar todos los actos estatales. Por su parte, el control de hecho está más repartido, pero sin excepción la alianza gubernamental domina los actos estatales. El control institucional y de hecho ejercido en los actos estatales por la oposición es mínimo. En cambio, los actos "subversivos", que dependen de la guerrilla urbana son viables, pues ésta ejerce pleno control sobre ellos (véase nuevamente el cuadro 11).

Antagonismos y empatía

Del análisis de antagonismos resultan con claridad dos coaliciones: en primer término, la oficialista, integrada por el gobierno, las alas oficialistas del partido tradicional liberal y del partido tradicional conservador, los grandes terratenientes, los intereses financieros, los grandes industriales y comerciantes, las fuerzas armadas, los intereses extranjeros y los pequeños y medianos productores rurales. Frente a ellos, figuran los grupos opositores, que son los sindicatos revolucionarios y reformistas, los grupos de guerrilleros urbanos de izquierda, los partidos comunista y liberal tradicional opositor, la burocracia estatal y el frente electoral de izquierda (véase el cuadro 12). Cabe destacar tres casos especiales. Uno se refiere a las fuerzas armadas, que presentan una relativa afinidad con todos los grupos, excepto el partido comunista, el sindicalismo reformista y el

revolucionario y la guerrilla urbana de izquierda. El otro caso, es el del partido tradicional conservador, cuyas dos fracciones —una oficialista y otra opositora— presentan sin embargo, bastante afinidad entre ellas, de tal modo que parece difícil que se produzca una escisión; en cambio, el antagonismo es elevado entre los dos grupos del partido liberal tradicional, lo cual indica la posibilidad de una división. El tercer caso es el del frente electoral de izquierda, que presenta afinidades moderadas no sólo con los grupos definitivamente de izquierda y con la guerrilla urbana, sino también con los partidos liberal y conservador opositores, la burocracia estatal, los pequeños comerciantes e industriales, los pequeños y medianos productores rurales y, en menor grado, las fuerzas armadas.

En lo que respecta a la empatía, los partidos políticos y los sindicatos se interesan por todos los actos de gobierno; en el otro extremo de la escala, los sectores con menor empatía son las fuerzas armadas y los grandes terratenientes; en un lugar intermedio, se ubican los grandes grupos financieros, los industriales y comerciantes y los intereses extranjeros (véase el cuadro 11).

v) *Viabilidad del programa de gobierno propuesto*

Para analizar los resultados, es conveniente separar los actos estatales de los "subversivos". Entre los primeros, todos son sólidos y sólo dos no resultan viables (la represión de la guerrilla urbana y la intervención en la enseñanza secundaria); los de menor solidez son los referentes a la supresión de los subsidios al consumo, la censura de prensa y la política antiinflacionaria. En lo que respecta a los actos producidos por la guerrilla urbana, son viables, pues ella los controla institucionalmente y de hecho; pero ninguno de ellos es sólido. Por último, la formación de un frente electoral de izquierda también resulta viable pero contraria al "consenso", dada la constelación de fuerzas vigente (véase el cuadro 13).

vi) *Algunas conclusiones*

El programa de gobierno propuesto se plantea en un momento de crisis profunda, casi de supervivencia del sistema, y enfrenta los problemas inmediatos más candentes: el restablecimiento del orden en el plano político y el control de una inflación galopante. A su vez, el plan de la guerrilla urbana se propone crear un estado de perturbación que socave las bases del sistema político y económico vigente. Ante esta situación de gran tensión, todos los interesados en el mantenimiento del sistema permanecen alineados frente a quienes quieren modificaciones de fondo; no hay, pues, margen para disidencias entre los grupos que apoyan al sistema, aunque tales divergencias puedan manifestarse en una etapa posterior. Frente a ellos, la guerrilla urbana ha manifestado un extraordinario potencial de perturbación,

pero no ha creado un movimiento de masas; en este plano se ha limitado a apoyar —con alguna reticencia— al frente electoral de izquierda.

El programa económico de gobierno descarga el costo de la estabilización en la congelación —o descenso, en ciertos casos— de los salarios reales, tanto de quienes trabajan en la industria y el comercio como en la burocracia estatal. Cabe destacar que se trata de un plan "salvavidas" de corto plazo, que por su misma índole, mantiene sin resolver los grandes problemas, sobre todo el estancamiento económico y las tensiones sociales. Cuando se diseñe un plan de más largo plazo, es probable que reaparezcan los problemas preexistentes y se produzcan divergencias internas dentro de los partidos tradicionales. De cualquier modo, parece altamente improbable que pueda volverse al juego democrático de partidos; más bien, serían los grupos empresarios y financieros —con el apoyo del capital extranjero— los que intentarían un plan de derecha modernizante. O bien, el factor irritativo y desgastante de una persistente y eficaz guerrilla urbana, podría impulsar a grupos mucho más amplios a poner en duda la actual naturaleza y estructura del sistema político y económico.

CUADRO 11

CUARTO ESCENARIO. REGIMEN DE TRADICION DEMOCRATICA EN
CRISIS ECONOMICA Y SOCIAL. PESOS, CONTROLES
Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Peso inicial	Control insti- tucional	Control de hecho	Empatía
1. Gobierno	12	49	27	Alta
2. Partido liberal oficialista	9	8	9	Alta
3. Partido liberal opositor	5	4	2	Alta
4. Partido conservador oficialista	5	6	6	Alta
5. Partido conservador	3	4	1	Alta
6. Partido comunista	3	3	1	Alta
7. Grandes propietarios rurales	8		2	Mediana
8. Grandes financistas	12		6	Mediana
9. Grandes industriales	4		3	Mediana
10. Grandes comerciantes	4		3	Mediana
11. Sindicalismo reformista	3	1	1	Alta
12. Sindicalismo revolucionario	3	1	5	Alta
13. Guerrilla urbana	8	23	19	Mediana
14. Fuerzas armadas	4		3	Baja
15. Intereses extranjeros	9		8	Mediana
16. Burocracia estatal	1		1	Alta
17. Pequeños comerciantes e industriales	1		1	Alta
18. Pequeños y medianos productores rurales	1	1	1	Mediana
19. Frente electoral de izquierda	5		1	Alta

CUARTO ESCENARIO. REGIMEN DE TRADICION DEMOCRATICA EN CRISIS ECONOMICA Y SOCIAL:
RESULTADO DE LOS ACTOS POLITICOS PROPUESTOS

	Facibilidad institucional			Facibilidad de hecho			Estabilidad	Compulsión
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción	Solidez	Transacción		
1. Ilegalización de grupos políticos de izquierda	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Mediana	Ninguna	Alta	—
2. Política antiinflacionaria	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Baja	Ninguna	Mediana	—
3. Supresión de subsidios al consumo	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Baja	Ninguna	Alta	—
4. Devaluación	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Ninguna	Alta	—
5. Congelación de precios y salarios	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Mediana	Ninguna	Alta	—
6. Intervención en directorios de entes estatales	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Ninguna	Alta	—
7. Asaltos a bancos	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Ninguna	Baja	—
8. Represión a la guerrilla urbana	Sí	Ninguna	No	Ninguna	Alta	Ninguna	Negativa	{ Sind. revol. = Fuerte Guer. urb. = Fuerte
9. Cierre de la universidad	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Ninguna	Alta	—
10. Represión sindical	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Ninguna	Mediana	—
11. Censura de prensa	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Baja	Ninguna	Mediana	—
12. Amenaza de disolver el parlamento	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Baja	Ninguna	Alta	—
13. Guerrilla denuncia corrupción de políticos	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Ninguna	Alta	—
14. Raptos	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Ninguna	Alta	—
15. Agudización de la represión	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Alta	Ninguna	Alta	—
16. Intervención en la enseñanza secundaria	Sí	Ninguna	No	Ninguna	Mediana	Ninguna	Negativa	{ Sindical revoluc. y Part. liberal opositor, Part. Conservador y Part. Comunista; Fuerte. Sind. revoluc., Burocr. estatal y Peq. comerc. e ind.; Me- diana
17. Atentados contra la propiedad	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Ninguna	Alta	—
18. Actos de la guerrilla contra la autoridad estatal	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Ninguna	Alta	—
19. Aparición del frente electoral de izquierda	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Negativa	Ninguna	Alta	—
20. Devaluación	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Baja	Ninguna	Mediana	—
21. Apoyo oficial a bancos en quiebra	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Mediana	Ninguna	Alta	—
22. Política internacional	Sí	Ninguna	Sí	Ninguna	Mediana	Ninguna	Alta	—

c) NACIONALISMO MILITAR MODERNIZANTE

i) *El escenario*

Se trata de un país como el Perú, que figura entre los "medianos" de América Latina, con la mitad de la población urbana y un ingreso medio por habitante de 450 dólares. El rasgo típico, tal vez sea la "heterogeneidad estructural", tanto desde el punto de vista social como regional y por actividades económicas. En lo regional, existen tres áreas con diferencias bien marcadas: la primera es la costera, que representa el 10 % de la extensión y alberga el 40 % de la población; la segunda es la de la sierra, que comprende las tierras altas andinas, con la cuarta parte de la superficie y la mitad de la población; por último, la región selvática abarca más del 60 % de la superficie y alrededor del 10 % de la población. En lo social y cultural, se manifiestan diferencias que no son meramente de grado, sino que en realidad exteriorizan la coexistencia de diferentes épocas históricas. Así, en las sierras perdura aún la cultura precolombina, con la mayoría de sus pautas, incluso las religiosas y las diferencias de idiomas; y, paralelamente, esa población —que es la mitad del país— permanece fuera de la economía de mercado y practica una agricultura de subsistencia.

La composición sectorial del producto muestra que se divide aproximadamente por mitades entre bienes y servicios; y dentro de los primeros destacan la agricultura (18 %) y la industria (23 %). La producción industrial está concentrada en torno al área metropolitana y su puerto, que reúnen el 56 %. Y en la agricultura se producen enormes desniveles de productividad, pues por una parte en la costa predominan los cultivos mecanizados para la exportación y por la otra, en la sierra y la selva, gran parte de la agricultura es de subsistencia.

Esta heterogeneidad se refleja en una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, a tal punto que considerando el ingreso promedio por persona ocupada igual a 100, el ingreso de los obreros agrícolas fue de 30 y el de los obreros urbanos de 56, mientras el del 2 % más rico de la población fue de 1.600. Si se toman los extremos de la escala, se advierte que el 44 % de la fuerza de trabajo —los obreros agrícolas— percibe el 13 % del ingreso y que el 3 % de mayores ingresos absorbe el 44 %.

El proceso de industrialización se desarrolló más tarde y con características diferentes al de los países del cono sur de América Latina. El modelo económico que se gestó en las primeras décadas del siglo no fue afectado sino levemente por la crisis de los años 30 y la Segunda Guerra Mundial. La urbanización que se produjo con los años 50 y la secuela de cambios que ella generó, junto a las nuevas modalidades de operación del capital extranjero, hicieron imprescindible un cambio en el modelo, o más precisamente una readaptación a las nuevas condiciones.

En el modelo original se produce una asociación del capital extranjero, que es eminentemente exportador, con la burguesía nativa, que desempeña un papel secundario. En el aspecto político, esta alianza no se materializa en un partido oficialista. El gobierno es manejado en períodos alternados por diferentes agrupaciones de la burguesía terrateniente y urbana o por el ejército que es, en definitiva, el garante de la alianza. Frente a esta situación, surge un partido opositor populista que tiene todas las características de permanencia, posición ideológica explícita, etc., que faltan en los grupos que gobiernan. Este partido, con fuerte arraigo popular en los enclaves azucareros —sobre todo extranjeros— del norte, termina por dominar la vida política durante 50 años. Dirige las universidades, presiona intelectualmente al ejército y se sobrepone a las persecuciones a que es periódicamente sometido; más aún, en los períodos en que se le deja alguna libertad, se transforma rápidamente en una alternativa clara de poder. A pesar de la existencia de este partido, que ofrece un cauce ideológico para grandes masas, en la práctica este escenario ha sido incapaz de incorporar a la vida económica y política a grandes mayorías de la población. Esta falta de incorporación, común a tantos países latinoamericanos, se caracteriza aquí por una muy mala distribución del ingreso, una tradición aristocratizante de los grupos de mayor poder económico, una estructura agraria atrasada en la mayor parte de la tierra concentrada y bajo control extranjero en la costa, una minería técnicamente aislada del resto de la economía y bajo control extranjero, y una industria incipiente que recién aborda las primeras etapas de la sustitución de importaciones.

El debilitamiento y posterior caída de un gobierno reformista a fines del decenio de 1960 permite que se replanteen los problemas políticos del país. Y tal como había sucedido históricamente en casos anteriores, el partido opositor organizado se transforma nuevamente en alternativa del poder. Pero, a diferencia de los casos anteriores, el Ejército tiene en ese momento una interpretación diferente de la situación y del papel que debe cumplir. Por una parte, continúa vetando el acceso del partido opositor populista al poder; y por la otra resuelve tomar nuevamente el gobierno, pero planteando ahora un programa de acción diferente. Es probable que este cambio de actitud haya sido influido por su participación en la lucha antiguerrillera, que le mostró con crudeza la necesidad de cambios.

La primera característica de dicho programa es su amplitud, ya que de hecho se cuestionan casi todas las estructuras de las actividades productivas. Se propone alterar los regímenes de funcionamiento de la minería (incluido el petróleo), la industria, la pesca, la agricultura, las finanzas y la política comercial, tanto interna como externa. Estas intenciones se plasman en una cantidad de leyes y estatutos. Además, en el campo institucional, se desea alterar el papel que juega el Estado, la organización de la educación, el poder judicial y el funcionamiento y control de la prensa; y por primera vez

se cuestiona y condiciona el derecho y el ejercicio de la propiedad privada.

La segunda particularidad es que se acepta, desde un comienzo, la necesidad de escuchar a los grupos afectados o involucrados en este programa de reformas, como asimismo la conveniencia de negociar con ellos. Pero dicha negociación debe hacerse ahora no con grupos de políticos sino con un Ejército, introvertido en su actuar, que se considera capaz de razonar políticamente y que es aparentemente monolítico.

Un tercer rasgo consiste en que el programa supone una participación política de los trabajadores; sin embargo, este propósito se concretaría en el largo plazo, pues en el corto y mediano término, el representante legítimo de los intereses de todos los grupos es el ejército. Además, en una primera etapa, esta participación queda restringida al lugar de trabajo y a la esfera de la producción y distribución de la respectiva empresa.

Finalmente, una cuarta modalidad es que el Ejército ha hecho suyo la esencia del programa del antiguo partido, que es el único organizado y permanente; más aún, revitalizó algunas tesis que ese partido había abandonado o relegado a segundo plano (como, por ejemplo, la afirmación nacionalista). En cuanto a los grupos sociales y políticos sus características fundamentales son las siguientes:

Las fuerzas que actúan en el sector externo, que se presentan ahora dispuestas a negociar y ceder en ciertos campos o formas tradicionales, como el antiguo contrato del petróleo, pero que hacen valer su poder en la negociación del resto de los sectores, en especial en la minería y en el campo financiero.

Una burguesía nativa, que dada la amplitud del programa propuesto por el gobierno no presenta un frente único. Aparece como Sociedad Nacional de Industrias, Confederación Nacional de Comerciantes, Sociedad Nacional de Minería y Petróleo, Sociedad Nacional de Pesquería, Cámara de la Construcción, etc. Las expresiones políticas de estos grupos son débiles, con un partido de centro modernizante —que responde al presidente depuesto— y la Democracia Cristiana. El resto de los partidos urbanos sólo mantienen grupos dirigentes, que finalmente son parte de la infraestructura burocrática que ayuda al gobierno en la administración del país.

En cuanto a los partidos de base popular, privados al menos transitoriamente de sus banderas de lucha, mantienen cierto poder sindical. Los más importantes siguen siendo el partido populista y el partido comunista de orientación pro-soviética. La gran mayoría de las masas agrícolas y del proletariado siguen sin contar con una organización política que las exprese y les otorgue gravitación en la situación actual. Los intentos del gobierno de canalizar el potencial político de las masas a través de la creación de comités de la revolución ha tropezado con la imposibilidad del ejército para impedir que escapen de su control o que sean dirigidos por el partido populista o el comunista.

La actitud de los grupos de extrema izquierda, los intelectuales y universitarios frente al oficialismo presenta, en general, un difícil dilema. Ello se debe a que el gobierno, por un lado permite fuera del nivel de decisión un amplio debate e incluso escucha a las partes para informarse de las posiciones y evaluar las posibles consecuencias de distintas decisiones, sin restringir los problemas que se pueden discutir; ello, por supuesto, satisface a esos grupos. Pero, por otra parte, negocia con la burguesía y el sector externo, lo cual impide la radicalización de la situación. Esta ambivalencia dificulta la ubicación nítida de la posición de los grupos radicales y los desdibuja ante los diferentes grupos sociales.

ii) *El programa de gobierno*

El programa que se somete a prueba consta de varios actos de índole económica y de otros referidos a aspectos institucionales. Los principales actos que integran el primer grupo son los que se enuncian a continuación.

1) La estatización de la principal empresa petrolera internacional, que fue el acto inicial de la labor de gobierno. Esta medida tiene un hondo contenido político pues significa la recuperación de una riqueza básica en poder de una compañía extranjera, que se mantenía en una situación ilegal imposible de defender y acerca de cuya expropiación existía consenso.

2) Asociado al acto anterior, se decidió la expansión de la empresa petrolera fiscal entregándole la producción que antes hacía la mencionada empresa extranjera. De tal modo, se convirtió a esta empresa estatal en la más importante del país.

3) Se mantiene la concesión a una segunda empresa petrolera extranjera, que pasa a ser la segunda productora del país.

4) Se conviene con una empresa extranjera la explotación de una importante mina de cobre. Cabe recordar que durante las décadas del 50 y 60 la minería fue el principal foco de atención del capital extranjero. A los pocos meses de gobierno, una empresa norteamericana, que ya poseía la concesión de otros yacimientos, firmó contrato con el gobierno para la explotación de una gran mina de cobre, comprometiéndose a invertir 350 millones de dólares, de los cuales se desembolsarían 26 millones en los primeros 18 meses.

5) Sanción de una ley minera, que trata de modificar dos aspectos de la situación vigente. En primer lugar, se propone cambiar el status de las compañías, promoviendo la constitución de sociedades mixtas con el Estado; y en segundo término, se procura integrar la minería con el resto de la actividad productiva.

6) Monopolio de la comercialización minera. Se trata de pasar a manos del Estado la comercialización de los minerales, lo que implica un control sobre un sector básico del comercio exterior.

7) Impulso a la refinación de minerales por el Estado. Con esta medida se apoyaría fuertemente a la ley minera y se impondría a las compañías extranjeras un doble cerco; por un lado, el del comercio exterior, y por el otro el del comercio interior de minerales.

8) Control estatal de la banca, para lo cual se limita la participación del capital extranjero en las acciones de un banco a un máximo de 25 % y cambia el carácter del Banco Central al traspasar su control desde la banca privada al Estado.

9) Política antiinflacionaria. Las políticas fiscal y monetaria se mantuvieron encuadradas en gran parte en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, hecho que se ratificó por la renovación de los convenios de *stand-by*.

10) Política de crédito selectivo, con la que se intenta orientar el crédito hacia los sectores que interesan al Estado y alterar la orientación que le imprimía la banca privada.

11) Compra de bancos por el Estado. La nacionalización —entendida como propiedad de nacionales— de la banca se complementó con la compra de importantes bancos por el Estado.

12) Control de cambios, que tiende a dotar al Estado de una herramienta básica para fiscalizar el movimiento comercial y financiero externo.

13) Creación del consorcio estatal de pesca, como instrumento para enfrentar la extranjerización creciente del sector y la falta de fiscalización sobre la comercialización. Para ello, se propone el control sobre el comercio y la formación de empresas mixtas nacional-extranjeras y empresas cooperativas de pesqueras nacionales.

14) Reforma agraria. Desde el primer momento, el gobierno se propuso alterar la estructura agrícola del país. Esta reforma pretende eliminar a los grandes terratenientes y al capital extranjero, pero respeta al mediano propietario agrícola. Además, ofrece a los grandes terratenientes la posibilidad de transformarse en industriales, pues permite canjear los bonos con que se paga la tierra expropiada, sea por acciones industriales de empresas controladas por el Estado o bien por créditos para la inversión en la industria.

15) Ley de industrias, que divide al sector según esté el control de las empresas en manos del gobierno, de grupos privados nacionales o extranjeros, separados o asociados. Los diferentes campos de la actividad industrial quedan reservados a las formas de propiedad arriba definidas, tratando que los sectores estratégicos estén controlados por el Estado. En cuanto a la organización interna de la empresa, se buscan nuevas formas de participación del sector obrero tanto en las decisiones como en la propiedad. La pauta básica consistiría en permitir que los empresarios innovadores que abarquen nuevos campos mantengan la propiedad mayoritaria de los sectores más modernos, en tanto que las actividades que sean o se transformen en tradicionales pertenezcan en propiedad cooperativa a quienes allí laboran. Se busca así dar un ámbito en el que puedan resolverse o negociarse conflictos entre los empresarios nacionales y los obreros.

En el segundo grupo de actos se encuentran los de carácter institucional, que tienden a modernizar la estructura legal y a quitar poder y facultades de orientación a algunos grupos, sobre todo en lo relativo a control de la prensa, de la educación y del poder judicial. Estos actos, en general, son de índole más flexible y se han modificado cuando han encontrado resistencias, en especial si provocan la reacción de los sectores estudiantiles. Los actos que se consideraron fueron el estatuto de libertad de prensa, la ley universitaria, la ley de reforma global de la enseñanza y la reforma del poder judicial.

iii) *Las fuerzas políticas y sociales*

Las fuerzas políticas y sociales que se consideraron son las siguientes:

1) Las fuerzas armadas. Constituyen el grupo que ejerce el gobierno y aparecen monolíticas hacia el exterior.

2) La burocracia estatal, que mantiene gran parte de sus funciones, pero cuyos puestos directivos están casi siempre en manos del ejército. Es, por tanto, el cuerpo y no la cabeza de dicha burocracia la que se considera bajo esta denominación.

3) La Iglesia, que mantiene frente al gobierno una actitud flexible y en general favorable. Esta posición ha evitado que adquiriera importancia la división entre tradicionales y rebeldes que se advierte en la gran mayoría de los países latinoamericanos.

Los partidos políticos previos al gobierno militar se han dividido entre los que forman una oposición con escasa fuerza real y los que se incorporaron como administradores o asesores al nuevo gobierno. Entre los primeros están

4) Una parte de la democracia cristiana.

5) La parte del partido de centro modernizante, que sigue al presidente depuesto. Por otra parte figuran los que se incorporaron al gobierno, que se han agrupado aquí bajo la denominación de

6) Intelectuales y grupos urbanos progresistas.

El resto de los partidos o grupos políticos que se consideran son

7) El partido populista, que sigue siendo —de lejos— el mayor partido político organizado, aunque se haya debilitado y se hayan formado en él importantes corrientes internas. Frente al gobierno ha manifestado apoyos y oposiciones débiles y ha impugnado más la falta de los mecanismos electorales tradicionales que su orientación de fondo.

8) Los grupos de extrema izquierda, que comprenden fundamentalmente los partidos comunistas de orientación pekinista y los grupos de izquierda revolucionaria. En general, son grupos de intelectuales que mantienen discrepancias en el plano ideológico con el gobierno; pero esas disidencias son mucho menores que las que mantienen con los grupos terratenientes y urbanos de rentas altas, por lo que muchas veces aportan un apoyo débil a los militares.

9) Liga socialista y 10) Partido comunista pro-soviético, que

mantienen una actitud de apoyo al gobierno. El segundo es entre los partidos de izquierda el más importante, en especial por la base sindical que posee.

11) y 12) Las organizaciones obreras importantes son dos y están controladas, una por el partido populista y la otra por el partido comunista pro-soviético, respectivamente; de tal modo, en general siguen las orientaciones de los partidos. El gobierno ha tratado en una primera instancia de estimular la lucha entre las dos organizaciones sindicales, procurando quitar poder a la central afín al partido populista, pero evitando que se fortalezca en exceso la que responde al partido comunista.

El gobierno formó una vez que asumió el poder los: 13) Comités de la Revolución, que estaban destinados a transformarse en la base de apoyo popular del gobierno. Una vez organizados, no pudieron mantenerse ni fortalecerse, ya que rápidamente empezaron a caer bajo el control del partido populista o de los comunistas pro-soviéticos, por lo que el mismo gobierno frenó su desarrollo.

Entre los grupos de poder económico o social se han considerado los siguientes:

14) Los intereses de Estados Unidos. Se incluyen aquí los organismos políticos y grupos económicos que representan al gobierno y a las empresas norteamericanas.

15) La burguesía financiera, que está asociada a los grandes grupos extranjeros, terratenientes e industriales, por lo que juega un papel importante en las negociaciones.

16) La sociedad nacional de industrias, que incluye a los industriales manufactureros más poderosos. Frente al gobierno mantiene una actitud vacilante, pues por una parte apoya la política modernizante que la favorece, pero por la otra teme los alcances de la participación obrera en la gestión que en el futuro pudiera incluir esa política.

Las restantes organizaciones de los empresarios tienen menor importancia relativa y se han separado debido a que hay actos que les afectan especialmente. Ellas son:

17) confederación nacional de comerciantes; 18) sociedad nacional de minería y petróleo; 19) sociedad nacional de pesquería y 20) cámara de la construcción.

Estas instituciones gremiales representan en esencia agrupaciones de los sectores de la burguesía, pero no siempre coinciden con sus diferentes corrientes ni las representan con exactitud. Por ello se ha dividido a la burguesía en:

21) gran burguesía terrateniente de la costa; 22) mediana burguesía terrateniente de la sierra; 23) gran burguesía industrial; y 24) mediana burguesía industrial. Además existen en distintas regiones del país: 25) pequeños propietarios agrícolas e industriales.

Finalmente, se han considerado otros grupos de acuerdo a su calidad de rurales o urbanos. En los rurales se han considerado: 26) tra-

bajadores agrícolas cooperativizados; 27) campesinos asalariados; y 28) campesinos minifundarios y no asalariados. Los grupos urbanos se han dividido en: 29) universitarios e intelectuales; 30) profesores, técnicos y sectores medios vinculados a la industria; 31) trabajadores urbanos y 32) grupos marginales urbanos.

iv) Descripción de la realidad política

La constelación de fuerzas

Entre las fuerzas consideradas, la de mayor peso o gravitación es la constituida por las fuerzas armadas, que posee un 20 % del total. Frente a ella, no existe ninguna otra que por sí sola pueda contrapesarla. En particular, si algún acto permitiera agrupar a la gran burguesía y a las instituciones que la representan en la esfera productiva, serían capaces de oponerle un peso de 24 % del total. Pero si el acto se refiere a un campo específico, la agrupación que se forma no suele sobrepasar el 10 % del peso. Por su parte, los intereses de Estados Unidos por sí solos no representan más de un 7 % del peso; pero si se suman a un grupo de la burguesía pueden inclinar la balanza a su favor. Asimismo, tienen un papel relativamente disuasivo o persuasivo en actos sin gran consenso la iglesia, el partido populista y los grupos intelectuales y urbanos progresistas, con el 5 % del peso. Los grupos medios y sus organizaciones tienen poco peso y sólo pueden dar apoyo operativo a ciertos actos, pero en general carecen de fuerza para plantear actos propios; se exceptúan algunos sectores obreros que pueden recurrir a la huelga para conseguir mejoras en sus salarios. Finalmente, las organizaciones de extrema izquierda y los sindicatos tienen escaso peso propio y no juegan un papel importante en la vida política del país. (Véase el cuadro 14).

Los controles

El control institucional está en manos de las fuerzas armadas. Por tanto, sólo reciben sanción legal los actos que ellas aprueban. Participan también, aunque con escaso control, la burocracia estatal y los intelectuales y grupos urbanos progresistas.

El control de hecho es dominado fundamentalmente por las fuerzas armadas; pero existen algunos actos en que deben compartirlo. Es muy fuerte en la estatización de la principal compañía petrolera extranjera, en el estatuto de la libertad de prensa y en la reforma del poder judicial. Además, con un pequeño apoyo operativo de los intelectuales y grupos urbanos progresistas domina por completo la expansión de la empresa petrolera fiscal, la ley minera y el monopolio de la comercialización minera. A su vez, en los actos que afectan al capital extranjero se producen dos situaciones. En unos casos se incluyen concesiones y entonces el control mayoritario ex-

CUADRO 14

QUINTO ESCENARIO. NACIONALISMO MILITAR MODERNIZANTE: PESOS, CONTROLES Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Peso inicial	Peso final	Control institucional	Control de hecho	Empatia
1. Fuerzas armadas	19	47.5	80	55	Alta
2. Burocracia estatal	2	2.5	10	2.5	Baja
3. Iglesia	5	6.5	—	—	Mediana
4. Democracia cristiana	2	0	—	—	Alta
5. Intelectuales y grupos urbanos progresistas	5	10.0	10	6	Alta
6. Partido de centro modernizante	1	0	—	—	Alta
7. Partido populista	5	3.0	—	1	Alta
8. Organización obrera populista	3	2.0	—	—	Alta
9. Organización obrera pro-comunista	1	1.0	—	—	Mediana
10. Comités de la revolución	1	1.0	—	—	Mediana
11. Grupos de extrema izquierda	1	0.5	—	—	Alta
12. Liga socialista	1	1.0	—	—	Alta
13. Partido comunista	2	3.0	—	—	Mediana
14. Intereses de Estados Unidos	9	3.0	—	11.5	Baja
15. Burguesía financiera	4	0.5	—	7	Mediana
16. Sociedad nacional de industrias	2	0.5	—	2	Alta
17. Confederación nacional de comerciantes	3	0.5	—	1.5	Alta
18. Sociedad nacional de minería y petróleo	3	0	—	—	Alta
19. Sociedad nacional de pesquería	3	0.5	—	2	Mediana
20. Cámara de la construcción	3	1.0	—	2	Alta
21. Gran burguesía terrateniente	4	0	—	1	Alta
22. Mediana burguesía terrateniente	2	1.5	—	0.5	Baja
23. Gran burguesía industrial	4	0.5	—	0.5	Alta
24. Mediana burguesía industrial	2	0.5	—	1	Mediana
25. Medianos y pequeños propietarios industriales y agrícolas	2	1.5	—	—	Mediana
26. Universitarios e intelectuales	2	2.0	—	2	Alta
27. Profesores, técnicos y sectores medios	2	2.5	—	4	Alta
28. Trabajadores agrícolas cooperativizados	1	1.0	—	—	Mediana
29. Campesinado asalariado	1	1.0	—	—	Mediana
30. Campesinos minifundarios y no asalariados	1	1.0	—	—	Baja
31. Trabajadores urbanos	3	3.5	—	—	Mediana
32. Grupos marginales urbanos	1	1.0	—	0.5	Mediana

tranjero se aplica a favor del acto; en cambio, en otros no se logra acuerdo y hay oposición del sector externo. Entre los primeros figuran las nuevas concesiones petroleras a otra empresa norteamericana y el contrato a una empresa extranjera para explotar un yacimiento de cobre. Como ejemplo de actos con oposición extranjera figuran la refinación de minerales por el Estado, donde el control externo es muy fuerte (80 %) y la compra de bancos por el Estado, donde el control estatal llega al 60 %. En otros dos actos (consorcio estatal de pesca y ley universitaria), el gobierno tiene un 60 % del control de hecho pero debe oponerse a fuerzas que dominan el 40 % restante.

Finalmente, están los actos para cuya ejecución las fuerzas armadas requieren imprescindiblemente del apoyo de otros grupos internos. Ellos son la nacionalización de la banca, la política antiinflacionaria, la política de crédito selectivo, la ley de industrias, la reforma agraria, la ley de reforma global de la enseñanza y la ley de expropiaciones de predios urbanos.

Antagonismos

La característica fundamental de los antagonismos es la existencia de una gran variedad de valores (véase el cuadro 15). Entre otras consecuencias, ello implica que resulta difícil formar un frente sólido, ya sea para apoyar a las fuerzas armadas o para oponerse a ellas.

Las fuerzas armadas tienen sus más cercanos aliados en los intelectuales y grupos urbanos progresistas y en el partido comunista pro-soviético. Sus mayores opositores son la democracia cristiana, el partido de centro modernizante orientado por el presidente depuesto, los intereses de Estados Unidos y la gran burguesía terrateniente de la costa.

Cabe señalar que los intereses de Estados Unidos no manifiestan una gran afinidad con la burguesía interna y que sus mayores aliados lo son más por oposición al gobierno que por afinidad ideológica.

Tampoco la burguesía financiera logra aglomerar a su alrededor un grupo de fuerzas suficientemente cohesionadas; e incluso tiene antagonismos de alguna intensidad con las asociaciones productivas.

El partido populista aparece con estrecho margen de acción, sin lograr grandes afinidades ni antagonismos. Algo similar le pasa a la Iglesia, que apoya con algún entusiasmo al gobierno, pero que no logra identificarse con él.

v) *Viabilidad del programa propuesto*

Todos los actos propuestos poseen viabilidad institucional. Dicha viabilidad está casi exclusivamente dada por las fuerzas armadas e

influida en forma no decisiva por los grupos urbanos progresistas y la burocracia estatal.

En lo que respecta a la viabilidad de hecho, la situación es diferente. Así, algunos actos no son factibles de hecho, como es el caso de la refinación de minerales por el Estado y la ley de expropiación de predios urbanos. En otros casos, si bien existe factibilidad de hecho, ésta es más precaria debido a la oposición de grupos poderosos; tal es la situación de la política de crédito selectivo, del consorcio estatal de pesca, de la compra de bancos por el Estado, de la ley de industrias y de la ley universitaria. Por ello, en todos estos casos es de esperar alguna dificultad en la ejecución de los actos.

Finalmente, el gobierno tiene la más amplia posibilidad de llevar adelante los trece actos restantes. (Véase el cuadro 16).

vi) *Cambios en los pesos*

Dado el éxito que tienen las fuerzas armadas en los actos que se proponen, consiguen un importante incremento en el peso. Asimismo, suben de peso tanto los intelectuales y grupos progresistas que apoyan al gobierno como la Iglesia.

Los grupos que más se deterioran en el proceso son la democracia cristiana, el partido de centro modernizante orientado por el presidente depuesto, los intereses de Estados Unidos, y la gran burguesía terrateniente. El resto de las fuerzas sólo sufre pequeñas modificaciones en sus respectivos pesos.

vii) *Conclusiones*

El análisis de los antagonismos muestra la dificultad que existe en el momento considerado (año 1970) para producir una alianza de gobierno estable. También se advierte que a los ojos de los diferentes grupos, los actos propuestos no representan hechos consumados de una clara orientación, sino por el contrario, actos cuyo manejo admite una gran flexibilidad. Paralelamente, las masas populares se mantienen dispersas, sin poder de expresión y sin vinculación directa con los centros de decisión. El problema está en determinar si en estas condiciones, la política económica puede lograr resultados estables y permanentes.

El gran debate que debería existir en estas condiciones, a falta de un mejor foro, debe trasladarse al centro del poder, vale decir al interior del ejército, que de alguna forma debe canalizar las posiciones de los diferentes grupos. Por ello, es probable que si la situación exigiera definiciones más tajantes, éstas deberían traducirse en una polémica más radical en el interior del ejército. Esto, a su vez, será una difícil prueba para la cohesión interna del ejército, que es uno de los pilares del tipo actual de funcionamiento político del sistema.

CUADRO 16

QUINTO ESCENARIO. NACIONALISMO MILITAR MODERNIZANTE:
RESULTADO DEL PROGRAMA DE GOBIERNO PROPUESTO

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Computación
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Estatización de una empresa petrolera internacional	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
2. Expansión de empresa petrolera fiscal	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
3. Mantenimiento de concesiones a otras empresas petroleras	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
4. Contrato con empresa extranjera para explotación cobre	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
5. Ley minera	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	—
6. Monopolio de la comercialización minera	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
7. Impulso a refinación estatal de minerales	Si	Ninguna	No	Ninguna	Alta	Baja	—
8. Control estatal de la banca	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
9. Política antiinflacionaria	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
10. Política de crédito selectivo	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Baja	—
11. Creación del consorcio estatal de pesca	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Baja	—
12. Compra de bancos por el Estado	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Baja	—
13. Ley de industrias	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
14. Reforma agraria	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Mediana	—
15. Control de cambios	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
16. Estatuto de libertad de prensa	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Baja	—
17. Ley universitaria	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja	—
18. Ley de reforma global de la enseñanza	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	—
19. Reforma del Poder Judicial	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja	—
20. Ley de expropiación de predios urbanos	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Baja	—

La ausencia de control institucional y de hecho de las grandes mayorías, pretende ser suplida por el control del ejército. A su vez, este control del ejército se enfrenta al que ejercen los grupos burgueses, que tiene su base en el predominio económico. Por ello, para poder equilibrar la lucha a largo plazo, resulta fundamental el control que el ejército establezca sobre la producción. De tal modo, se presenta teóricamente una disyuntiva: o bien se opta por las nacionalizaciones masivas y el control férreo sobre ciertas actividades estratégicas, o bien se resuelve moderar ese control y limitarlo a pocos sectores. La información reflejada en el modelo, parece indicar que se ha renunciado al primer camino. Esta decisión exigiría entonces al ejército que controle directamente y no a través de una burocracia dichos sectores, pues si perdiera esos centros es probable que a largo plazo sea derrotada en su lucha con la burguesía o termine aliado a ella.

PAISES CON UNA INDUSTRIALIZACION DIVERSIFICADA Y COMPLEJA

En esta sección se considerarán dos países —con las características de Argentina y Brasil— y tres regímenes políticos: en el primer país uno desarrollista y en el segundo país uno de populismo con ruptura y otro de derecha autoritario.

El primero de los países considerados, que presenta los rasgos de Argentina, tenía en el momento en que se aplicó el programa desarrollista, alrededor de 20 millones de habitantes, con un ingreso anual promedio de 800 dólares; en cambio el segundo, que reúne las características del Brasil, tenía 80 millones de habitantes, con un ingreso per cápita de 350 dólares. En ambos países, el proceso de industrialización ha entrado ya en una etapa de complejidad y diversificación que llega hasta la fabricación de bienes de capital; en el primer país, el producto industrial supera la cuarta parte del producto total, mientras en el segundo ese porcentaje es del 35 %. En lo que respecta a la agricultura, en el primer país existe una alta productividad, sólo una cuarta parte de la población es rural y ya se ha ocupado todo el territorio; en cambio, en el segundo país, la productividad es muy desigual, la mitad de la población es rural y existe un amplio margen de ampliación de la frontera agrícola.

Si se analizan las fuerzas políticas que sustentan los regímenes considerados, se advierte que los dos primeros caen cuando los grupos de derecha y las fuerzas armadas pasan a la oposición o, más aún, a la conspiración. Ello podría ser, entre otros factores, la consecuencia de la disparidad entre el elevado control institucional pero el relativamente pequeño peso y control de hecho de la alianza gobernante. Además, se vincula directamente a la función de las fuerzas armadas que en los dos primeros casos asumieron una actitud de oposición y vigilancia, que desembocó en el golpe de estado; en cambio en el tercer caso, ejercieron directamente el gobierno.

Si se comparan las etapas del desarrollo nacional que correspondieron a cada situación, se advierte que, en el primer caso, el desarrollismo implicó una tentativa de ampliación de la infraestructura, autoabastecimiento nacional de ciertos insumos básicos y modernización de la industria, que simultáneamente transfiriera el poder político a una alianza con preeminencia empresaria y participación obrera. En el plano económico se alcanzaron, en general, las metas fijadas, con intervención predominante del capital extranjero. Pero en el campo político, cuando el gobierno quiso permitir la participación del partido que agrupa a la mayoría de la clase obrera, fue derribado por las fuerzas conservadoras, que a su vez habían sido fortalecidas por el proceso de modernización de la economía.

En el segundo caso, se cumplió un proceso político de ampliación de la organización obrera, reforma agraria, política cultural con sentido nacional y popular, limitación y vigilancia del capital extranjero y subordinación del ejército. Pero ello se realiza en el plano político en el momento en que se afianza un modelo de crecimiento basado en la gran industria, diversificada y compleja, destinada a satisfacer las necesidades de los grupos de altos ingresos y controlada, precisamente, por grupos adversos al gobierno. De tal modo, la disociación entre el control de las grandes industrias dinámicas y el poder político, lleva a un golpe de estado. Y asume el poder una nueva alianza constituida por los empresarios —sobre todo los extranjeros—, las fuerzas armadas "occidentalistas" y los grupos políticos partidarios del golpe de estado.

Se llega así al tercer ejemplo considerado, en el que confluyen el poder económico y el político, en un régimen autoritario y neooligárquico caracterizado, entre otras medidas, por la proscripción de opositores, el fortalecimiento del poder ejecutivo, la fuerte intervención estatal, la apertura al capital extranjero, el control de sindicatos y la reducción del salario real. Este régimen responde con eficacia en el plano político, al menos en el mediano plazo, a las exigencias del modelo concentrador que se manifiesta en el campo económico.

a) RÉGIMEN DESARROLLISTA

i) *El escenario*

Se trata de un país de las características de la Argentina, que en el momento considerado —fines del decenio de 1950— tenía 20 millones de habitantes, con un ingreso medio anual superior a los 800 dólares por habitante. Existía un alto grado de urbanización, ya que dos tercios de la población vivía en localidades de más de 2.000 habitantes. Alrededor del 20 % de la población activa estaba empleada en la agricultura, el 30 % en la industria y el 50 % en servicios; y la diferencia de productividad entre sectores era baja: con un promedio para el país de 2000 dólares por persona ocupada, la agricultura llegaba a 1.800 dólares, la industria a 2.700, y el comercio

a 2.500. A esta alta productividad de la agricultura y el bajo índice de desempleo se debe, entre otras consecuencias, que la desigualdad en la distribución del ingreso no sea muy pronunciada. La tasa de analfabetismo es relativamente baja (levemente superior al 10 %) y existen 180 diarios en circulación por cada 1.000 personas. La dieta en calorías supera las 3.000 por persona y por día y la población crece a una tasa anual de 1,6 %. Junto a estos índices de país relativamente avanzado, existían otros propios del subdesarrollo: el 95 % de las exportaciones eran materias primas agropecuarias, la producción de energía era inferior a los 500 Kwh y el consumo aparente de acero de 120 Kg., ambos por habitante y por año. Además, la tasa de crecimiento de la economía era baja, con caídas cíclicas.

El gobierno ha surgido de elecciones, con el apoyo de la fracción izquierdista del partido de centro-tradicional y la adhesión del partido populista, al que no se le había permitido presentar candidatos propios. El partido oficialista controla el parlamento y trata de establecer una alianza con los sindicatos —que son la base del partido populista— que le permita mantener una mayoría electoral; paralelamente, practica una política de transacciones con las fuerzas representativas del *statu quo*, a las que favorece en la distribución de ingresos y les otorga participación en el gobierno.

ii) *El programa de gobierno*

El programa de gobierno se propone modernizar la economía y realizar una integración de los diferentes grupos políticos. En detalle, los actos que se quiso cumplir son los siguientes:

- 1) La ley de amnistía, por medio de la cual se trataba de afianzar la pacificación nacional y de cumplir con un compromiso con el partido populista; 2) un alineamiento con el bloque occidental, que se concretó con un acercamiento político y acuerdos económicos con los Estados Unidos; 3) dada la magnitud de las importaciones petroleras y su notable incidencia en el balance de pagos, el gobierno se fijó como meta el autoabastecimiento en esa materia; a ese efecto, la empresa estatal suscribió contratos petroleros con empresas extranjeras; 4) se estableció un régimen de garantías y estímulos a la inversión privada extranjera, a la cual se trató de infundir confianza en el gobierno, pues se basaba en ella gran parte del plan petrolero y del equipamiento industrial; 5) se intensificó el uso del crédito externo, para lo cual se recurrió, en todo lo posible, a las fuentes internacionales públicas y a los créditos de proveedores; 6) se dictó una ley de asociaciones profesionales, que reconoció al sindicato más representativo —y sólo a él— el derecho a actuar en nombre de los trabajadores de cada rama de la producción (por ejemplo, en las convenciones colectivas de trabajo). Además, permitió la retención, por parte de los empleadores, de la cotización que deben pagar los trabajadores al sindicato. Estas dos disposiciones promovieron la

formación de una poderosa central obrera; 7) el gobierno trató de apaciguar mediante concesiones la oposición de un núcleo militar de orientación liberal en lo económico y autoritaria en lo político; así, le fue otorgando los principales puestos de comando en las fuerzas armadas; 8) la participación en el gobierno de fuerzas conservadoras, ya que no obstante haber sido opositores al gobierno, se llamó a ocupar importantes cargos —incluso ministerios— a personalidades derechistas; 9) la distribución de ingresos a favor del sector empresario, como consecuencia del propósito de basar el desarrollo en el incremento de la inversión privada; ello se compatibiliza con el estímulo a la inversión extranjera y con la participación de políticos o empresarios conservadores en el gobierno; 10) la creación de universidades privadas, con la facultad de emitir títulos académicos, y profesionales con la formalidad de un examen de estado; 11) la implantación de la industria automotriz por empresas extranjeras, con un plan de fabricación progresiva de partes en el país; 12) un reequipamiento industrial, a cuyo efecto se otorgaron créditos a los empresarios y se empleó en él gran parte de la capacidad para importar; 13) se procedió a la privatización de empresas industriales públicas, que fabricaban bienes considerados como no esenciales; 14) se otorgó una baja prioridad a los gastos oficiales de educación y salud, ya que se prefirió asignar mayores recursos a las inversiones de carácter económico; 15) un plan siderúrgico que se proponía llegar a abastecer la mayor parte del mercado interno, que hasta entonces dependía casi enteramente de la importación; 16) un plan vial, que contribuyera a integrar físicamente el país y comunicarlo con las naciones vecinas; 17) un plan eléctrico que terminara con el régimen de restricciones y "cortes" que impedía a la industria funcionar a plena capacidad; 18) un acercamiento diplomático y político con otro importante y cercano país latinoamericano; 19) la tentativa de constituir un frente político con el partido populista, con el fin de hacer pasar a éste a la legalidad y de dar una sólida base electoral al gobierno; 20) la sanción de una ley electoral que estableciera la representación proporcional de los diversos partidos, como medio de moderar la influencia parlamentaria del partido populista, en el caso de su legalización y presentación a elecciones; 21) la participación electoral del partido populista, cuya intervención en la vida política estaba prohibida; 22) por último, se somete a prueba un acto, el golpe de estado, que obviamente no figuraba en el programa de gobierno, pero cuya viabilidad se desea analizar.

iii) *Las fuerzas políticas*

Las fuerzas políticas consideradas son las siguientes:

1) El Presidente de la República, que siempre ha tenido un gran poder, pues no sólo se trata de un régimen presidencial, sino que históricamente quiso implantarse un presidente fuerte, que ase-

gurara la unidad nacional. Además de dirigir la administración, suele conducir también al partido gobernante, que por lo general cuenta con mayoría en el parlamento. De tal modo, es indudablemente el jefe político del país; 2) a 5) las fuerzas armadas que han intervenido reiteradamente en la vida política en los últimos decenios, según los casos mediante presiones a los gobernantes o con el ejercicio directo del gobierno obtenido por golpes de estado. Además, han adoptado las tesis de la "guerra revolucionaria", de la que se desprende, como consecuencia lógica, la preeminencia de las fuerzas armadas en la vida nacional y la represión de los opositores; en efecto, si la tercera guerra mundial ha estallado ya —como lo afirma la citada doctrina— es natural que el ejército gobierne y que se persiga a los enemigos (en este caso a los comunistas y sus aliados). Dentro de esta orientación general, se distinguen cuatro grupos. El primero es el nacionalista, de raíz maurrasiana, que pone énfasis en la grandeza nacional y trata de impedir la influencia extranjera en algunas industrias básicas. El segundo es el liberal, caracterizado por su virulento antipopulismo y su orientación conservadora en política y libreempresista y abierta al capital extranjero en lo económico. El grupo desarrollista comparte el programa en estudio y, en síntesis, propugna la integración nacional, la realización de obras de infraestructura y el impulso a las industrias básicas. Por último, el grupo pragmático, que es el mayoritario, no está comprometido con ninguna de las tendencias anteriores, a las que apoya según las circunstancias, y pone énfasis en el carácter profesional de las fuerzas armadas; 6) los intereses de Estados Unidos, que en ese momento comenzaron a adquirir preponderancia y que se consolidaron con los contratos petroleros, créditos de la banca privada y afluencia de inversiones directas; 7) los intereses de Gran Bretaña que tradicionalmente fueron los más fuertes y que se basaron sobre todo en el intenso comercio internacional y en las antiguas inversiones en ferrocarriles, servicios públicos e industrias; en este momento comienzan a pasar a segundo plano frente a los norteamericanos; 8) la Iglesia católica, que ha desempeñado un importante papel político, no sólo porque tradicionalmente recomienda a sus fieles no votar por partidos políticos cuyo programa se oponga a los principios católicos, sino por su activa intervención en las crisis políticas; 9) el partido oficialista, que tiene su base en una fracción izquierdizante del partido de centro tradicional. Es orientado por el presidente de la República y ganó la elección presidencial no obstante no ser un partido mayoritario, gracias a la proscripción y al aporte circunstancial del partido populista; 10) el partido de centro tradicional, que representa a gran parte de la clase media y que está organizado en todo el país; 11) el partido conservador, que gobernó durante largos periodos, que también está organizado en todo el país y que es particularmente fuerte en algunas regiones agropecuarias; 12) el partido populista, que es el mayoritario y fue puesto fuera de la ley en el periodo anterior, al

ser derrocado del gobierno; durante su paso por el gobierno se produjo una reforma social, pero los cambios económicos de tipo nacionalista que impulsó no fueron irreversibles, de tal modo que pudieron ser eliminados a su caída; 13) los grupos de izquierda, que comprenden al partido comunista —puesto fuera de la ley— y a diversos núcleos menores obreros y de intelectuales; 14) los sindicatos populistas, que constituyen la mayoría del poderoso movimiento obrero, que fue organizado durante el gobierno del partido populista; 15) los sindicatos reformistas, que numéricamente están en minoría dentro de la organización sindical; 16) los grandes empresarios industriales, nacionales y extranjeros, de quienes depende la mayor parte de la producción industrial, que se localiza sobre todo en el área de la capital. Constituyen un grupo en ascenso, que va adquiriendo influencia creciente en el ámbito público; 17) los medianos empresarios industriales, que son muchos en cuanto al número, pero relativamente débiles en cuanto al volumen de la producción total. Están sobre todo organizados en el interior del país; 18) los grandes propietarios rurales, que directamente o a través del partido conservador tuvieron influencia decisiva en gobiernos anteriores; se trata sobre todo de productores de ganado y cereales, agrupados en una entidad gremial; 19) los pequeños propietarios y arrendatarios rurales, agrupados en diversas federaciones, pero de débil influencia política; 20) los estudiantes, agrupados en todo el país en organizaciones de orientación izquierdista, en todos sus matices.

iv) Descripción de la realidad política

Pesos y controles

Un examen de los pesos de las diferentes fuerzas políticas evidencia una diversificación relativamente grande, demostrativa de un pluralismo que puede dar lugar a múltiples alianzas (véase el cuadro 17). Se advierten tres grupos de peso equivalente que llegan a los dos tercios del total: el presidente y el partido oficialista, los empresarios y los partidos opositores y los sindicatos; les siguen en importancia las fuerzas armadas y los intereses extranjeros, que en conjunto llegan a una cuarta parte; y el panorama se completa con la Iglesia y los estudiantes.

El presidente y el partido oficialista ejercen la casi totalidad (90 %) del control institucional para el conjunto de los actos propuestos. En cambio, no es tan fuerte su control de hecho, que llega sólo a la mitad. En particular, este control se debilita si se consideran solamente los cinco últimos actos, sobre los cuales sólo ejercen un control minoritario; a su vez, en estos cinco últimos actos, las fuerzas armadas duplican el control que tienen para todos los actos; paralelamente también lo aumentan el partido y los sindicatos populistas.

Las cifras totales están indicando para el presidente y su partido una divergencia entre el bajo peso, el mediano control de hecho y el

CUADRO 17

SEXTO ESCENARIO. REGIMEN DESARROLLISTA: CONTROLES EJERCIDOS, PESOS
Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Control institucional		Control de hecho		Peso		Empatia	
	Total	Actos	Total	Actos	Inicial	Después del		
		18 a 22		18 a 22		acto 17		Final
1. Presidente	68	58	47	34	15	24	18	Alta
2. Fuerzas armadas nacionalistas	1	2	2	4	2	2	2	Mediana
3. Fuerzas armadas liberales	2	8	6	12	5	6	7	Alta
4. Fuerzas armadas desarrollistas	1	2	3	4	1	1	1	Alta
5. Fuerzas armadas pragmáticas	2	8	5	10	4	5	6	Alta
6. Intereses de EE. UU.			11	8	10	12	14	Mediana
7. Intereses de Gran Bretaña			2	1	2	2	2	Mediana
8. Iglesia			1		8	5	4	Baja
9. Partido oficialista	22	20	3	4	7	7	6	Alta
10. Partido de centro tradicional	4	2	1	5	5	1	1	Alta
11. Partido conservador			2	2	3	3	4	Alta
12. Partido populista			3	3	4	1	1	Alta
13. Grupos de izquierda					1	0	0	Mediana
14. Sindicatos populistas			4	8	6	1	1	Alta
15. Sindicatos reformistas			7		3	1	1	Mediana
16. Grandes empresarios industriales			1		9	11	13	Alta
17. Medianos empresarios industriales			0.5		5	7	6	Alta
18. Grandes propietarios rurales			0.5		7	8	10	Alta
19. Pequeños propietarios y arrendatarios rurales			0.5		2	3	3	Alta
20. Estudiantes			1		1	0	0	Mediana

elevado control institucional reveladora de una situación en la que se ejerce el gobierno pero no se tiene el poder real; y en los últimos actos, el presidente pierde el control de hecho. (Véase nuevamente el cuadro 17).

Antagonismos y empatía

El análisis de los antagonismos muestra dos situaciones diferentes, que se considerarán por separado: la primera es la que se plantea con respecto a la totalidad del programa propuesto y la segunda se refiere sólo a los últimos cinco actos. (Véanse los cuadros 18 y 19).

Con referencia a los 22 actos considerados, se plantean tres alianzas. La primera es la que ejerce el gobierno, tiene un peso de 28 y está integrada por el presidente, las fuerzas armadas desarrollistas, los medianos empresarios industriales y el partido oficialista. La segunda es de derecha liberal y la constituyen los grupos liberal y pragmático de las fuerzas armadas —que tienen una total identidad—, los intereses de Estados Unidos, el partido conservador, los grandes empresarios industriales, los grandes propietarios rurales y los pequeños propietarios y arrendatarios rurales; su peso llega a 40 y tiene un bajo antagonismo con el gobierno (entre 0.30 y 0.50), que más bien indicaría un apoyo condicionado. La tercera alianza, que tiene fuerte antagonismo tanto con el gobierno como con el bloque de derecha liberal, es la que forman el partido y los sindicatos populistas, el partido de centro tradicional, los sindicatos reformistas, los grupos de izquierda y los estudiantes; su peso es de 20. Cabe destacar la situación de la Iglesia, cuyos antagonismos son moderados, lo cual la excluye de toda alianza estrecha o enfrentamiento agudo.

Estos antagonismos se mantuvieron sin mayores variantes mientras se ejecutaba la primera parte del programa de gobierno, de índole desarrollista y modernizante. Pero en los últimos cinco actos, el gobierno intenta un cambio de su política latinoamericana y una apertura política hacia las fuerzas populistas. Ello determinó un nuevo esquema de antagonismos. En primer término, se mantiene la alianza del gobierno, pero con una menor afinidad de las fuerzas armadas desarrollistas y un acercamiento de la Iglesia. Pero el rasgo más notable, es el muy alto antagonismo contra el gobierno que adquiere el grupo de derecha liberal; y a la vez, se mantiene el antagonismo del grupo de centro-izquierda-populista. De tal modo, un grupo que previamente había otorgado cierto apoyo al gobierno, pasa a la oposición más violenta, sin que este desplazamiento aminore el antagonismo del restante grupo de centro-izquierda-populista.

Por otra parte, se observa un alto grado de empatía —y por ende de politización— por parte de casi todos los grupos considerados: sólo la Iglesia tiene una empatía baja (véase el cuadro 17).

v) *Viabilidad del programa de gobierno propuesto*

El programa de gobierno —tal como se señaló al analizar los antagonismos— tiene dos partes claramente diferenciadas: una desarrollista y modernizante, que comprende 17 actos, y otra en la que se intentó un cambio de política latinoamericana y la incorporación del populismo al gobierno o —al menos— a la vida política nacional. Los resultados fueron también muy diferentes: la primera parte resulta ampliamente viable, ya que todos los actos tienen holgada factibilidad institucional y de hecho, son sólidos y estables; además, no es preciso efectuar transacciones ni imponer compulsiones. Pero la situación cambia con respecto a los últimos cinco actos, ya que son rechazados los dos que marcaban la nueva política intentada (cambio en la política latinoamericana y tentativa de frente populista); el tercero —ley de representación proporcional— es viable; sin embargo el siguiente, que decidía la participación electoral populista, tiene factibilidad pero carece de solidez. Estos cuatro actos provocaron una fuerte pérdida de peso del gobierno y facilitaron la factibilidad y solidez del acto siguiente, que es el golpe de estado que quiebra el sistema. Tales resultados obedecen básicamente al cambio de actitud de la alianza liberal de derecha— analizada al estudiar los antagonismos —que apoyó en general los primeros 17 actos, pero que se opuso cerradamente a los cuatro siguientes y promovió el golpe de estado, ejecutado por tres de los grupos de las fuerzas armadas. (Véase el cuadro 20).

vi) *Efecto sobre el peso de las fuerzas políticas*

Las diferentes fases del programa también repercuten en el peso de las fuerzas políticas. Hasta el acto 17, se fortalece la posición del presidente, de los grupos liberal y pragmático de las fuerzas armadas, de los intereses norteamericanos, de los grandes y medianos empresarios industriales, de los grandes propietarios rurales y de los pequeños propietarios y arrendatarios rurales; en cambio, decae fuertemente el peso de los grupos de centro y de izquierda. En los cinco últimos actos, disminuye bruscamente el peso del presidente, mientras se incrementa aún más el de los componentes de la alianza de derecha liberal (véase el cuadro 17). Se llega así al último acto —golpe de estado— ejecutado por la derecha liberal con el apoyo del centro-izquierda y la aquiescencia del populismo.

vii) *Algunas conclusiones*

El plan que se sometió a prueba es desarrollista y, a grandes rasgos, intenta implantar o fortalecer las industrias básicas, construir una infraestructura adecuada (electricidad y caminos), asegurar la producción nacional de algunos insumos esenciales (petróleo y acero), promover la integración nacional incorporando regiones rezaga-

SEXTO ESCENARIO. REGIMEN DESARROLLISTA: RESULTADO DEL PLAN DE GOBIERNO PROPUESTO

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Computación
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Ley de amnistía	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
2. Alineamiento con EE. UU.	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
3. Contratos petroleros con empresas extranjeras	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
4. Estimulo inversiones privadas extranjeras	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
5. Intensificación uso crédito externo	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
6. Ley de asociaciones profesionales	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	—
7. Concesiones a las fuerzas armadas	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	—
8. Participación en el gobierno de fuerzas conservadoras	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
9. Distr. del ingreso a favor empresarios	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
10. Creación de universidades privadas	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Mediana	—
11. Implantación de la ind. automotriz	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
12. Reequipamiento industrial	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
13. Privatizac. de emp. indust. públicas	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
14. Baja prioridad gastos publicos en educación	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	—
15. Plan siderúrgico	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	—
16. Plan vial	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
17. Plan eléctrico	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	—
18. Acercamiento con Brasil	Si	Ninguna	No	Ninguna	Baja	Baja	—
19. Tentativa de frente populista	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	Baja	—
20. Ley de representación proporcional	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	—
21. Participación electoral populista	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	—
22. Golpe de estado	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	—

das y continuar el proceso de sustitución de importaciones. Este programa se cumpliría, en el plano económico mediante la acción estatal restringida a la infraestructura y al abastecimiento de insumos esenciales, reservando las actividades industriales al capital privado, nacional y extranjero; a tal efecto, se promueve una política de estímulo a la inversión privada extranjera. En el ámbito político, existe una participación popular restringida, ya que el partido mayoritario no puede participar en las elecciones con candidatos propios; además se manifiesta una notoria ingerencia militar.

La descripción efectuada muestra un sistema pluralista con restricciones electorales, pero con múltiples organizaciones que actúan en la vida política (partidos, grupos militares, sindicales, empresarios, intelectuales, etc.); se destacaron sobre todo tres bloques: el del gobierno, el de la derecha liberal —con fuerte apoyo militar— y los de centro-izquierda y populistas. El gobierno trató de contemporizar con todos los sectores; así, hombres de la derecha liberal desempeñaron ministerios y las fuerzas armadas estuvieron controladas por los grupos liberal y pragmático; mientras tanto, el gobierno dictó la ley de asociaciones profesionales de acuerdo con los deseos de los dirigentes sindicales. La táctica empleada aparentemente consistió en forzar una rápida modernización del país, para hacer perder fuerza relativa a los grupos tradicionales (en especial a los representados por la derecha liberal), plantear nuevos problemas y terminar con la antinomia populismo-antipopulismo. Pero esta modernización se hacía sobre la base de la acción económica de las mismas fuerzas a las que se deseaba eliminar, reforzadas por el capital extranjero, las que de ese modo ampliaban su base de poder. Por ejemplo, aumentaron substancialmente su peso los intereses norteamericanos y los grandes empresarios industriales y rurales. Mientras tanto, el presidente y su partido ejercían un fuerte control institucional, pero tenían escaso peso y mediano control de hecho. En otras palabras, quienes controlaban el gobierno no lo utilizaron para tomar el poder chocando frontalmente con las fuerzas militares y económicas que lo detentaban; se propusieron modernizar la estructura económica, pasando a un capitalismo más avanzado, para que, al final del proceso, las fuerzas tradicionales perdieran importancia relativa; pero esta modernización la hicieron esas mismas fuerzas, que así se fortalecieron, tanto en el ámbito económico como en el militar. En los últimos actos del programa propuesto, cuando el presidente quiso contrapesar esa influencia abriendo las vías de la participación electoral al partido populista, las fuerzas de la derecha liberal lo derribarón. En síntesis: quienes ejercían el poder real apoyaron al gobierno mientras realizó su política de modernización capitalista; pero lo destituyeron en cuanto intentó ampliar la participación popular legalizando al partido populista mayoritario.

b) RÉGIMEN POPULISTA CON RUPTURA

i) *El escenario*

Se trata de un país como Brasil al comienzo del decenio de 1960, de grandes dimensiones, tanto en lo territorial como en lo demográfico. Existen fuertes desequilibrios regionales y alrededor de la mitad de la población es urbana. El ingreso por habitante es de alrededor de 350 dólares anuales, con una distribución sumamente desigual, en la que el 5 % más alto reúne el 40 % del ingreso total y el 50 % inferior sólo totaliza el 15 %; en términos absolutos, ello significa más de 2.000 dólares anuales por habitante para el 5 % más rico y menos de 100 dólares para la mitad más pobre. La tercera parte del producto es generada por la industria, la que sólo emplea al 10 % de la población; además, la amplitud del mercado interno permite la formación de grandes unidades productivas. Existe, también, la posibilidad de ampliar substancialmente la frontera agrícola.

En el plano político-social, se ha producido una situación de "empate", con diferentes grupos que se contraponen, sin que ninguno de ellos predomine en forma decisiva.

El gobierno es de centro, con actitudes izquierdistas y se caracteriza por las dificultades que tuvo para adoptar decisiones efectivas frente a problemas fundamentales. Su estabilidad se debe, sobre todo, a que participan del poder, en alianza, un partido o grupo conservador y otro populista, canalizando cada uno las presiones de su sector y haciendo posible permanentes compromisos.

Además, entre el gobierno y las fuerzas armadas se han convenido —explícita o implícitamente— las esferas de acción de cada uno; este acuerdo puede ir desde un mínimo, que consistiría en la prescindencia del gobierno en los asuntos específicamente militares, hasta la participación militar en algunos aspectos fundamentales de la política interna y exterior. En especial, el gobierno se comprometería a preservar ciertos valores que las fuerzas armadas juzgan esenciales, tales como la seguridad nacional, el respeto al principio de autoridad, la proscripción del comunismo y la prohibición del acceso al poder a determinadas fuerzas populares.

A su vez, los principales grupos conservadores temen la irrupción populista, cada vez más posible dentro de las reglas de juego democráticas, dada la creciente fuerza electoral de esos grupos.

Por otra parte, han adquirido creciente importancia nuevos grupos empresarios modernos —nacionales y, sobre todo, extranjeros—, dedicados a la producción de bienes de consumo "pesados" —hasta la escala del automóvil— que tienen modalidades e intereses diferentes a los de la antigua oligarquía y que no están cabalmente representados en el gobierno; de este modo, se produce una disociación entre el control de la actividad económica más dinámica y el ejercicio del poder político. Tales grupos, además de la insatisfacción básica

provocada por su falta de influencia sobre las decisiones políticas y económicas que les son indispensables, se sienten fuertemente perjudicados por la ineficiencia y pesadez de la administración pública y la multiplicación de conflictos laborales provocados por la inflación y el empuje social.

Paralelamente, la influencia de los centros internacionales de decisión se manifiesta —no siempre de modo coincidente— en el ámbito militar, el económico y el político. Así, las fuerzas armadas locales cuentan con el respaldo de sus colegas de armas de los centros internacionales de poder; mientras tanto, algunos grupos económicos de gran importancia para el país, pero de gravitación menor en el centro desarrollado del que provienen, presionan para obtener mayores ventajas o se irritan por medidas aisladas de carácter nacionalista que las afectan; por último, a los organismos políticos del centro supra-nacional, les preocupa la perspectiva de acceso al poder de los partidos populistas, más que por su ideología o por la radicalización de sus líderes, porque implicaría una relativa irrupción de las masas en la escena política.

Mientras se mantuvo el empuje político, basado en la alianza de los partidos o grupos conservador y populista, y se contó con el asentimiento de las fuerzas armadas, poseedoras de un real poder de veto, las crisis pudieron ser superadas. Pero en un cierto momento se rompió la alianza y el gobierno perdió el sostén del partido conservador; entonces, buscando una nueva base de apoyo, comenzó a producir reformas populistas y nacionalistas, con lo cual se deshizo el equilibrio. A continuación, se analizan la viabilidad y las consecuencias de los actos que produjeron la ruptura.

ii) *Los datos iniciales*

Los actos que el gobierno propone son los siguientes: 1) política internacional independiente; 2) organización de una central obrera; 3) reforma agraria; 4) política cultural con sentido nacional y popular; 5) subordinación de los mandos del ejército al poder civil; 6) fortalecimiento temporario del poder presidencial; 7) limitación de las remesas de utilidades de las empresas extranjeras; 8) compra de concesiones extranjeras (en condiciones que favorezcan al interés de las empresas); y 9) sanciones penales a organizaciones derechistas.

Los grupos políticos considerados fueron el gobierno, el partido oficialista populista, el partido liberal desarrollista, el partido conservador, las fuerzas populares, las fuerzas armadas, la Iglesia, los empresarios industriales, los empresarios rurales y los intereses extranjeros.

En este caso, en los datos básicos se reflejó la forma cómo reacciona ante un plan de centro-izquierda, un sistema político rígido, con un gobierno que posee un amplio control institucional, pero que tiene escaso peso y poco control de hecho.

iii) Descripción de la realidad política

La descripción del escenario político elegido muestra ante todo un desequilibrio entre los pesos de las fuerzas políticas y el control institucional y de hecho que ejercen (véase el cuadro 21). Así, el gobierno por sí solo y para el conjunto de los actos considerados tiene un control institucional de la mitad, que llega a casi los dos tercios si se le suma el que ejercen sus aliados (el partido oficialista populista y las fuerzas populares); en cambio, su control de hecho sólo es de una cuarta parte y puede alcanzar a poco menos de la mitad, si se le agrega el de las fuerzas afines. La situación empeora aún si se consideran los pesos, pues la coalición del gobierno sólo llega a menos de un tercio. El caso inverso se da con las fuerzas armadas, que tienen menor control institucional que de hecho, con un peso relativamente elevado.

El análisis de antagonismos muestra claramente dos coaliciones: una, integrada por el gobierno, el partido oficialista populista y las fuerzas populares; y la otra estructurada en base a las fuerzas armadas, los partidos liberal desarrollista y conservador, la Iglesia, los empresarios industriales y rurales y los intereses extranjeros. Los mayores antagonismos enfrentan al gobierno con el partido conservador, con los intereses extranjeros y con el sector empresarial; a su vez, las mayores afinidades se producen entre las fuerzas armadas y la Iglesia por una parte, y el sector empresarial y los intereses extranjeros por la otra (véase el cuadro 22).

Asimismo, los resultados de los antagonismos muestran el grado de homogeneidad interna de estas alianzas. Resulta así que los grupos oficialistas tienen más afinidad con el gobierno que entre sí; también se advierte que son más estrechos los lazos que unen a los empresarios industriales, rurales y al interés extranjero, que los que vinculan a los partidos opositores.

Desde otro punto de vista, puede analizarse la preocupación de cada fuerza política por los problemas nacionales, medida por el porcentaje de actos sobre los que opinan. El cuadro 21 muestra cómo el sector de menor empatía es el rural; en el otro extremo de la escala figuran el gobierno, los partidos políticos y los empresarios industriales.

iv) Viabilidad del programa de gobierno propuesto

Del total de nueve actos propuestos, se rechazarían cinco y se aprobarían cuatro (véase el cuadro 23). De ellos, tres no se cumplen por falta de control de hecho, aunque tienen sanción institucional (política internacional independiente, organización obrera y reforma agraria). En otros dos casos (conflicto con el ejército y fortalecimiento temporario del poder presidencial), coinciden el rechazo institucional y la imposibilidad de hecho. Los cuatro actos restantes

reúnen ambas factibilidades. Estos resultados reflejan el elevado control institucional y el escaso control de hecho que posee el gobierno.

Con respecto al consenso que respalda a la serie de actos propuestos, es muy débil, pues sólo dos actos serían sólidos (política internacional independiente y compra de concesiones extranjeras); ello se debe a la opinión adversa de la coalición contraria al gobierno.

v) *Efectos sobre el peso de las fuerzas políticas*

Los efectos del plan propuesto sobre el peso de las fuerzas políticas revelan una grave crisis, pues tanto el gobierno como los partidos que lo apoyan quedan reducidos a una expresión mínima; por su parte, aumentan sustancialmente los pesos de las fuerzas armadas y de los empresarios industriales y, en menor grado, los de los empresarios rurales y los intereses extranjeros (véase el cuadro 21); queda planteada, pues, una situación de probable caída del gobierno. Tanto que si en ese momento se somete a prueba el acto "golpe de estado", se ve que cuenta con factibilidad institucional y de hecho, pues ambos controles dependen de los grupos opositores, primordialmente de las fuerzas armadas; además, tal acto contaría con una elevada solidez, pues las fuerzas que quieren sustituir al gobierno han aumentado de modo decisivo su peso durante el proceso anterior (véase el cuadro 23).

vi) *Algunas conclusiones*

En este caso, se trata de describir un momento de opción de un sistema socio-económico, en el que la necesidad de elegir se origina en la existencia de una crisis que no admite un arreglo parcial.

Es un momento en que termina una etapa de industrialización, que se caracterizó por la sustitución de una cantidad muy importante de bienes de consumo. Para realizarla, la acumulación se dividió en dos. Una parte, la que exige mayor concentración en unidades individuales de capital fue hecha por el gobierno. El resto estuvo en manos del sector privado; y dentro de él, la participación del sector privado extranjero fue limitada y controlada. Junto con esta etapa económica se produjo un fuerte proceso de urbanización por la gran migración rural-urbana. El sistema político que mantuvo este proceso conjunto de industrialización-urbanización fue el populismo. En un momento se conjugaron dos hechos que hicieron imposible la mantención del esquema. El primero fue la necesidad de pasar a una etapa de industrialización que requería cambios importantes en la estructura del mercado. El segundo fue la preponderancia que el proceso electoral amenazaba dar a las masas urbanas. Por lo tanto, llegó un momento en que los grupos a los que el proceso entregaba el excedente económico, no estaban dispuestos a abordar una etapa de industrialización difícil mientras el esquema le siguiera entregando

fuerza política a los sectores populares. Esto llevó a un estancamiento de la producción y a una disputa por la distribución de los frutos del proceso. Los signos externos de esta lucha fueron una inflación sin control y una acción popular para conseguir leyes y actos que cambiaran la distribución del ingreso.

La salida de la crisis se podía dar de dos maneras. Una primera consistía en alterar el esquema político-económico y exigía que el gobierno se hiciera decididamente cargo de otros aspectos de la vida económica. Esto equivalía a que el sector público saliera de la esfera de la infraestructura y de las industrias de base, para abordar también los puntos claves de las industrias de bienes de capital. Para ello era necesario organizar a las masas urbanas y rurales en fuerzas políticas capaces de desplazar a los grupos de poder actuales.

La segunda consistía en liquidar el proceso de creciente participación popular, de modo tal que un nuevo esquema político garantizara condiciones a los empresarios locales y permitiera la entrada del capital extranjero para materializar un nuevo tipo de alianza.

Lo que se analiza aquí es la primera alternativa, consistente en un conjunto de actos del gobierno que tienden a romper la crisis, y en la actitud del resto de las fuerzas frente a esta iniciativa de los grupos populares, que desemboca en el golpe de estado.

CUADRO 21

SEPTIMO ESCENARIO: REGIMEN POPULISTA CON RUPTURA: PESOS, CONTROLES Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Peso inicial	Peso final	Control institucional	Control de hecho	Empatia
1. Gobierno	15	2	50	25	Alta
2. Partido oficialista populista	5	1	8	3	Alta
3. Partido liberal desarrollista	5	7	12	1	Mediana
4. Partido conservador	5	7	6	1	Alta
5. Fuerzas populares	10	2	5	15	Alta
6. Fuerzas armadas	20	27	7	17	Mediana
7. Iglesia	10	10	2	3	Baja
8. Empresarios industriales	10	16	1	16	Alta
9. Empresarios rurales	10	14	1	12	Baja
10. Intereses extranjeros	10	14	8	17	Mediana

CUADRO 23

SEPTIMO ESCENARIO. REGIMEN POPULISTA CON RUPTURA:
RESULTADO DE LA SERIE DE ACTOS

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Compulsión
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Política internacional independiente	Si	Ninguna	No	Ninguna	Baja	—	—
2. Organización obrera	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	—	—
3. Reforma agraria	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	—	—
4. Política cultural	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	Ninguna
5. Subordinación del ejército	No	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	—	—
6. Fortalecimiento temporario del poder presidencial	No	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	—	—
7. Limitación de remesas de inversiones extranjeras	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	Ninguna
8. Compra de concesiones extranjeras	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta	Ninguna
9. Sanción a organizaciones derechistas	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Alta	Ninguna
10. Golpe de estado	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	Ninguna

c) RÉGIMEN AUTORITARIO Y NEO-OLIGÁRQUICO

i) *El escenario*

El escenario es el mismo considerado en el caso anterior y se refiere a la situación producida a continuación de la allí descrita. Se trata de un gobierno autoritario, cuyo poder ejecutivo actúa en nombre de las fuerzas armadas y procura aplicar un plan modernizante de orientación derechista. El acceso al poder de este grupo se produce después del fracaso de una tentativa de gobierno de centro-izquierda y en momentos en que el país ha entrado de lleno en una etapa más compleja y diversificada de su desarrollo industrial.

Es interesante analizar la índole de la situación económica, pues repercute directamente en la constitución de nuevas alianzas políticas. En este caso, se ha superado la etapa de la sustitución de importaciones "fácil" —que consistía sobre todo en la producción de alimentos manufacturados, textiles y productos simples de la industria mecánica— y se ha progresado sustancialmente en la sustitución "difícil"; es decir, que ya se fabrican bienes de capital, automotores, televisores y la línea de artículos de consumo duradero para el hogar¹.

Las diferencias substanciales entre los productores y los consumidores de una y otra etapa se reflejan necesariamente en las formas políticas.

Así, en el primer caso, se trata de un régimen cuyos principales productores son una gran cantidad de empresarios nacionales independientes, de pequeña o mediana capacidad económica, cuya prosperidad depende fundamentalmente de la ampliación de su mercado; y, paralelamente, la ampliación es viable sin mayores modificaciones de la situación actual, pues el umbral que debe atravesarse para acceder a esa clase de consumos está muy cercano al ingreso medio nacional de la mayoría de los países latinoamericanos. En consecuencia, el dinamismo del sistema requiere una incorporación creciente —y posible— de nuevos sectores de población. Estas condiciones, son perfectamente compatibles con las formas políticas democráticas y con el ejercicio del poder por una alianza civil centrista, con mati-

¹ Para un análisis de las características e implicancias de esta etapa o nuevo modelo de desarrollo véase Anibal Pinto, *Algunas reflexiones para el "debate latinoamericano"*, Santiago de Chile, agosto de 1969 (mimeografiado). En este trabajo se señala que en esta nueva etapa o modelo el impulso motriz sigue estando en la demanda interna; que el sector eje es el vinculado a la producción de bienes de consumo duradero y en particular de los pesados; que los nuevos bienes que constituyen el componente más dinámico de la demanda son necesariamente de "destino selectivo", esto es, sólo están al alcance de quienes tienen niveles de ingreso o capacidad de compra relativamente altos; y que estos consumos "pesados" son hijos legítimos de una demanda anticipada y del efecto demostración; por eso mismo, más que ser una respuesta a una demanda preexistente, son creadores de su propia demanda. La contradicción básica del modelo radica en que no puede haber "consumo de masas" allí donde la gran masa no rebasa los límites de subsistencia.

ces sea izquierdistas o derechistas, que mejore las condiciones generales sin emprender cambios demasiado profundos.

En cambio, la situación es substancialmente diferente en la etapa de la sustitución o producción "difícil", en la que los bienes que la caracterizan son producidos por empresas de mayores dimensiones, que utilizan tecnologías muchas veces más complicadas y necesitan cuantiosas inversiones, todo lo cual escapa a las posibilidades reales del empresario nacional aislado y requiere una intervención preponderante del Estado o —como en nuestro ejemplo— del capital extranjero. Al mismo tiempo, los consumidores de estos productos ya no son amplios sectores que comen, se visten y utilizan manufacturas relativamente simples, sino el Estado, las empresas o los grupos —minoritarios en los países de América latina— que ya poseen el nivel de ingresos que es indispensable para ese tipo de consumo. En estas circunstancias, el dinamismo del sistema se basa en la satisfacción de las demandas cada vez más diversificadas de los grupos de altos ingresos o de grupos medios que comparten algunas de sus pautas de consumo a costa de un fuerte y creciente endeudamiento personal. A diferencia del caso anterior, en la mayoría de los países latinoamericanos no se ve como cercano —y ni siquiera como probable— el acceso de las grandes mayorías de la población a tales consumos. De tal modo, la incorporación en escala significativa de nuevos estratos de población a esas pautas de consumo no podría ser —como en el caso anterior— el elemento fundamental de su dinamismo; tal impulso provendría, en cambio, de los crecientes requerimientos de los grupos de más altos ingresos. Por otra parte, si se considera el problema desde el punto de vista de los productores, la expansión del sistema exige que las fuerzas económicas prevalecientes —que se estructuran en torno al capital extranjero— controlen los mecanismos económicos del Estado, sobre todo para facilitar la orientación de una parte sustancial del ahorro privado nacional a la producción y la compra de estos productos, en especial a través del crédito (en este sentido, es altamente ilustrativo lo ocurrido con la industria automotriz); además se requiere una política de comercio exterior en la que las importaciones abastezcan pero no compitan.

Dentro de este marco global, se instala un gobierno que responde a las necesidades de estos nuevos grupos y que se propone modernizar el país, dentro de un liberalismo económico y un autoritarismo político.

ii) *Los datos iniciales*

El esquema político que se propone cumplir el gobierno, cuyo poder ejecutivo emana de las fuerzas armadas, está diseñado sobre cuatro líneas fundamentales: 1) establecimiento del orden y respeto de las jerarquías, en todos los aspectos de la vida nacional; 2) modernización de las estructuras políticas y económicas; 3) política económica liberal y antiinflacionaria, abierta al capital extranjero;

y 4) combate contra la "guerra subversiva", tanto en el plano interno como en el internacional. Dentro de estas orientaciones básicas, los actos de gobierno que se proponen en la secuencia en que se enuncian, son los siguientes: 1) proscripción de grupos y personalidades opositoras; 2) fortalecimiento del poder ejecutivo; 3) intervención en sindicatos obreros y estudiantiles, con el fin de eliminar toda influencia subversiva; 4) alineamiento internacional junto a Estados Unidos; 5) política de "puertas abiertas" y de estímulos al capital extranjero; 6) política cambiaria flexible y sujeta al mercado, con devaluaciones; 7) aumento del precio de insumos y servicios y supresión de subsidios, con el objeto de disminuir el déficit fiscal y cambiar la estructura de los costos; 8) contracción del crédito y 9) disminución del salario real, como claves de la política antiinflacionaria; 10) creación o fortalecimiento del servicio nacional de informaciones, como instrumento político de vigilancia y represión contra elementos subversivos u opositores y como medio de controlar el acceso a la función pública y a la enseñanza; 11) política universitaria y cultural bajo vigilancia antisubversiva y con fuerte influencia extranjera; 12) reforma fiscal que modernice el sistema y aumente los gravámenes; de tal modo, los mayores ingresos podrán permitir un substancial incremento de la inversión pública; 13) disolución de los partidos políticos tradicionales e implantación de un nuevo régimen bipartidista; 14) política de seguridad nacional, que tienda sobre todo a combatir al "enemigo interno" que actúa mediante la subversión; 15) concertación de acuerdos con el capital extranjero para la explotación de minerales e industrias básicas.

Las fuerzas políticas que se consideraron son las siguientes: 1) el gobierno, cuyo poder ejecutivo es ejercido en el nombre y con el respaldo de las fuerzas armadas; 2) las fuerzas armadas, en las que se diferencian tres grupos: el primero es occidentalista, con una orientación liberal en economía y autoritaria en lo político; el segundo es nacionalista, preocupado sobre todo por el aumento de la influencia extranjera en algunos sectores de la economía y en los problemas de seguridad nacional; por último, un tercer grupo, que es el más numeroso, comparte las pautas generales comunes a todas las fuerzas armadas (orden, modernización y antisubversión) y actúa de acuerdo a ellas, con criterio pragmático, vale decir, sin sujetarse a postulados previamente establecidos; 3) la Iglesia, en la que se distinguen un grupo tradicional, aferrado a los antiguos cánones y vinculado a las fuerzas armadas y a los grupos oligárquicos; y otro post-conciliar, que preconiza cambios profundos y actúa ligado a las fuerzas populares; 4) los empresarios industriales; 5) los empresarios rurales; 6) los intereses extranjeros que actúan tanto en el plano de la política internacional como en el de las inversiones directas, sobre todo de índole industrial y financiera; 7) las fuerzas populares, que incluyen las organizaciones obreras y estudiantiles y los movimientos políticos proscriptos con base popular; 8) las fuerzas políticas oficialistas, que en su mayoría provienen de los antiguos partidos de

orientación conservadora; 9) el liberalismo tradicional, que comprende a los grupos liberales y conservadores que se oponen al gobierno sobre todo por las medidas represivas y modernizantes que los afectan.

iii) Descripción de la realidad política

Un primer análisis de las fuerzas políticas al comienzo del período muestra que los mayores pesos corresponden al gobierno —en unión de las fuerzas políticas oficialistas— y a las fuerzas armadas, seguidas en orden decreciente por los intereses extranjeros, los empresarios industriales y las fuerzas populares. Paralelamente, el análisis de antagonismos revela que la coalición del gobierno (que comprende el grupo occidentalista de las fuerzas armadas, las fuerzas políticas oficialistas y los intereses extranjeros) supera el 40 % de los pesos; también tienen afinidad con el gobierno —aunque en grado menor que los anteriores— el grupo pragmático de las fuerzas armadas, los empresarios rurales y la Iglesia tradicional, fuerzas que totalizan el 20 % del peso total. Por otra parte, el gobierno y el grupo occidentalista de las fuerzas armadas —que presentan una afinidad total— ejercen un control suficiente como para imponer cualquier acto de gobierno. En contraste con esta situación, las fuerzas populares, prácticamente están excluidas del régimen político (véase el cuadro 24).

En el examen de afinidades y antagonismos pueden individualizarse varias alianzas (véase el cuadro 25); en especial, sobresalen cuatro combinaciones políticas:

1) En primer término, la integrada por el gobierno, el grupo occidentalista de las fuerzas armadas, las fuerzas políticas oficialistas y los intereses extranjeros, que es la que ejerce el poder; en menor grado, adhieren a ella el grupo pragmático de las fuerzas armadas, los empresarios rurales y la iglesia tradicional;

2) Un segundo grupo, encabezado por el sector pragmático de las fuerzas armadas e integrado por la Iglesia tradicional, los empresarios rurales y el grupo nacionalista de las fuerzas armadas;

3) Otra posible concordancia es la del grupo nacionalista de las fuerzas armadas con el grupo pragmático de las fuerzas armadas, los empresarios industriales y la Iglesia tradicional;

4) Por último, existe un cuarto agrupamiento, que es el que mayor antagonismo tiene con la alianza gobiernista y está formado por las fuerzas populares y la iglesia progresista; con mucha menor afinidad con ellos —que sin embargo no llega a ser antagonismo— figuran el grupo nacionalista de las fuerzas armadas, el liberalismo tradicional y los empresarios industriales.

Si se supone que este escenario sucede cronológicamente y en un mismo país al descrito anteriormente, puede advertirse que la

alianza gobernante difiere de la que derribó al gobierno anterior, que estaba constituida por las fuerzas armadas, la Iglesia, los empresarios industriales y rurales, los intereses extranjeros y los partidos conservador y liberal desarrollista. Ante todo, se producen fraccionamientos y reagrupamientos. Así, en las fuerzas armadas se diferencian tres grupos (occidentalistas, nacionalistas y pragmáticos) y en la Iglesia se distinguen los sectores tradicional y progresista; por su parte, los antiguos partidos políticos se aglutinan en dos nuevos grupos: fuerzas políticas oficialistas y liberalismo tradicional. De la antigua alianza, se han desgajado y pasado a la oposición, el liberalismo tradicional, los empresarios industriales y el grupo nacionalista de las fuerzas armadas. Si se examinan en detalle las causas de tales enfrentamientos, se advierte que el liberalismo tradicional se opone a las medidas políticas autoritarias —entre ellas la disolución de los partidos políticos— y a algunos actos económicos, tal como la contracción del crédito; por su parte, los empresarios industriales reaccionan contra la política favorable al capital extranjero, las restricciones crediticias y la reforma fiscal; y el grupo nacionalista de las fuerzas armadas se manifiesta sobre todo en contra de la política respecto a los intereses extranjeros e incluso impidió la sanción de un acto (explotación extranjera de algunos minerales e industrias básicas). En síntesis: se introducen un elemento de autoritarismo y otro de apertura a la influencia extranjera que producen una ruptura dentro de la alianza gobernante; paralelamente, se excluye y reprime a las fuerzas populares —sobre todo a través de la intervención en sindicatos obreros y estudiantiles— por lo que puede preverse una reacción por vías extralegales y, probablemente, con utilización de medios violentos. Otro hecho significativo es la diferenciación dentro de la Iglesia de una fracción progresista y su alineación junto con las fuerzas populares, con lo cual se amplía y adquiere un carácter diferente la oposición al régimen.

Desde otro punto de vista, del análisis de afinidades surge el grado de homogeneidad interna de las fuerzas más cercanas. Se advierte así que la mayor aproximación corresponde al gobierno y al grupo occidentalista de las fuerzas armadas, por una parte, y a las fuerzas populares y la Iglesia progresista por la otra (véase el cuadro 25). En cambio, existe poca afinidad entre los empresarios industriales y los intereses extranjeros, y entre la Iglesia tradicional y la progresista.

En cuanto al porcentaje de actos sobre los que opinan las fuerzas políticas, aquellas que manifestaron mayor indiferencia fueron la Iglesia tradicional —que sólo se interesó en un tercio de los actos propuestos—, así como el grupo pragmático de las fuerzas armadas y los empresarios rurales, que abrieron juicio sobre las dos terceras partes de los actos (véase el cuadro 24).

iv) *Viabilidad y consecuencias del programa de gobierno propuesto*

El plan presentado tiene amplia viabilidad, pues sólo un acto carece de factibilidad institucional y todos la tienen de hecho (véase el cuadro 26). Ello se debe a los amplios controles que ejerce la alianza gobernante (véase de nuevo el cuadro 24). El único acto que no puede sancionarse es el referido a la explotación extranjera de minerales e industrias básicas, por la fuerte oposición del grupo nacionalista de las fuerzas armadas. Los demás actos son factibles sin necesidad de ninguna transacción, ni institucional ni de hecho.

Por otra parte, todos los actos factibles son sólidos y estables; en este aspecto, el más endeble es el que se refiere a la disolución de los partidos políticos y la implantación de un régimen bipartidista, dado que se pronuncian en su contra las fuerzas populares, el liberalismo tradicional, el grupo nacionalista de las fuerzas armadas, la iglesia progresista y los empresarios industriales y rurales.

En cuanto a la repercusión del programa de gobierno sobre los pesos iniciales y finales de las diferentes fuerzas políticas, se advierte un fortalecimiento de los integrantes de la alianza gubernamental (gobierno, grupo occidentalista de las fuerzas armadas, intereses extranjeros y fuerzas políticas oficialistas) y un debilitamiento en los opositores (grupo nacionalista de las fuerzas armadas, iglesia progresista, empresarios industriales, fuerzas populares y liberalismo tradicional). Por su parte, los grupos neutrales o fluctuantes (grupo pragmático de las fuerzas armadas, Iglesia tradicional y empresarios rurales) mantienen su posición (véase el cuadro 24). No obstante, en este caso el peso de la alianza gubernamental es significativamente inferior al de la coalición de fuerzas que derribó al gobierno en el segundo escenario.

v) *Algunas conclusiones*

Los resultados expuestos muestran que el plan analizado es plenamente viable. Y ello ocurre así no por razones circunstanciales, sino vinculadas a la naturaleza misma del modelo de que se trata. Como se ha señalado anteriormente, el funcionamiento eficaz del sistema excluye de la participación política a los que margina el mecanismo económico, como consecuencia natural de su acción.

Sin embargo, debe tenerse presente que el hecho de que el plan sea viable y que las fuerzas que lo promueven ejerzan suficiente control institucional y de hecho, sólo aborda una fase del problema. Otros aspectos de importancia —que incluso comprometen la existencia del régimen— radican en el grado de estabilidad de las alianzas establecidas dentro del grupo gobernante y en el potencial de perturbación de quienes quedan fuera del sistema.

A menudo ocurre que varias fuerzas políticas estructuran una alianza destinada a substituir un gobierno, pero que, una vez llegadas al poder, algunas de ellas entran en contradicción; si esa pugna alcanza a los grupos que constituyen la base de sustentación del régimen, es probable que se produzca una reacomodación de fuerzas o se precipite una nueva crisis. Podría suceder que las medidas económicas favorables al interés extranjero produjeran un enfrentamiento con los empresarios industriales y con el grupo nacionalista de las fuerzas armadas; y a su vez, la política autoritaria del grupo militar occidentalista, enajenara la colaboración del liberalismo tradicional.

Por ello, para juzgar la fortaleza de un régimen no sólo debe considerarse el aumento de peso del gobierno y de las fuerzas que le son afines, sino también la agudización de los antagonismos, en especial entre las fuerzas que inicialmente constituyeron la coalición gubernamental.

Desde otro punto de vista, pudiera ocurrir que el sistema político excluya a grupos importantes, sea por su significación histórica o ideológica, por su función económica, su magnitud numérica o su capacidad de acción. Un ejemplo de esta situación podría darse en este caso, en el que el plan propuesto es perfectamente realizable y

CUADRO 24

OCTAVO ESCENARIO. GOBIERNO AUTORITARIO Y NEO- OLIGARQUICO: PESOS, CONTROLES Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Peso inicial	Peso final	Control institucional	Control de hecho	Empatia
1. Gobierno	15	23	58	59	Alta
2. Grupo occidentalista de las fuerzas armadas	6	9	5	11	Alta
3. Grupo nacionalista de las fuerzas armadas	6	6	7	5	Mediana
4. Grupo pragmático de las fuerzas armadas	8	8	4	4	Baja
5. Iglesia tradicional	4	4	1	1	Baja
6. Iglesia progresista	6	2	1	1	Mediana
7. Empresarios industriales	12	8	4	4	Alta
8. Empresarios rurales	8	8	3	3	Baja
9. Intereses extranjeros	15	20	5	6	Mediana
10. Fuerzas populares	10	3	2	2	Mediana
11. Fuerzas políticas oficialistas	5	8	5	2	Alta
12. Liberalismo tradicional	5	3	5	2	Alta

OCTAVO ESCENARIO: GOBIERNO AUTORITARIO Y NEO-OLIGARQUICO. RESULTADO DEL PLAN DE GOBIERNO PROPUESTO

	Factibilidad institucional		Factibilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Computación
	Sancción	Transacción	Ejecución	Transacción			
1. Proscripción de opositores	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
2. Fortalecimiento del poder ejecutivo	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta	--
3. Intervención en sindicatos obreros y estudiantiles	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
4. Alineamiento internacional con Estados Unidos	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
5. Política de capital extranjero	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	--
6. Política cambiaria	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	--
7. Aumento del precio de insumos y servicios	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
8. Contracción del crédito	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	--
9. Contracción del salario real	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
10. Creación del servicio nacional de informaciones	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
11. Política universitaria y cultural	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	--
12. Reforma fiscal	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Mediana	--
13. Disolución de partidos y régimen bipartidista	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana*	--
14. Política de seguridad nacional	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja	--
15. Explotación extranjera de minerales e industrias	No	Ninguna	Si	Grupo pragmático del ejército	Alta	Alta	--
			Si	Débil		Mediana	

la alianza gobernante prevalece tanto en el peso como en el control institucional y de hecho; pero las "fuerzas populares" quedan prácticamente fuera del sistema. Y si esas fuerzas incluyeran un movimiento masivo de clase obrera, con organización adecuada y objetivos claros, es de presumir que tratarían de suplir su exclusión por otros medios. Si además cuestionan la legitimidad del régimen vigente, no existe razón para que acaten las reglas del juego y podría esperarse para el futuro una acción extralegal e incluso violenta, que sería especialmente importante en el caso de que la alianza que gobierna contuviera grupos con antagonismos no despreciables.

REGIMEN DEMOCRATICO EN TRANSICION AL SOCIALISMO

i) *El escenario*

Se trata del mismo país considerado en el tercer escenario, de las características de Chile, que ha emprendido un programa político y económico de transición al socialismo dentro del marco de la legalidad preexistente. La coalición que ha llegado al gobierno reúne a los dos mayores partidos marxistas y a la izquierda de cristianos y de socialdemócratas, además de otros agrupamientos menores. En esencia, no propone reformas que mejoren el orden existente, sino transferencias de poder que cambien la naturaleza del sistema; además, se pretende realizar esos cambios respetando la legalidad vigente, transformándola dentro de sus propias reglas de juego, con plenas libertades políticas y realización de elecciones periódicas. Ello impone restricciones derivadas del mantenimiento de gran parte del poder preexistente en los órganos legislativo y judicial, así como en la burocracia estatal; además, el traspaso de poder económico debe realizarse con sujeción a la anterior legislación, que en general tiende a afianzar el predominio de la empresa privada.

En síntesis, el programa de gobierno sometido a prueba se propone comenzar a transferir el poder económico al Estado —gobernado por la alianza de izquierda con predominio de la clase obrera— quitándoselo a los grupos que lo detentaban hasta ese momento. En la generalidad de los países socialistas, la transferencia de poder se produjo primero en el plano militar, después en el político y por último en el económico. En cambio, en este caso la transformación comenzó en el campo económico, avanza lentamente en el político y no se manifiestan intenciones de intervenir en el militar.

En el momento en que se plantea el programa considerado, se produce una lucha por el poder, dentro de un sistema en el que coexisten formas políticas y económicas capitalistas con otras que tienden al socialismo. Esta pugna se manifiesta tanto en el plano de las decisiones gubernamentales como en el de la importancia relativa y eficacia de los diferentes tipos de empresa (públicas, privadas y

mixtas). Se plantea así el problema del dominio del aparato de decisiones del Estado por la alianza gobernante y del cambio en las relaciones de producción, que implica el liderazgo del área de empresas estatales, y una reforma agraria, que lleve a una explotación no capitalista del campo¹. En el caso particular que se considera, el mantenimiento del régimen jurídico e institucional anterior, impone un contexto peculiar a esa pugna: el sector que tiende al socialismo debe respetar el orden legal (lo cual, entre otras condiciones lo obliga a afrontar periódicamente el juicio de las elecciones)², mientras que el que aspira a mantener el capitalismo ha perdido el más importante centro de decisión (el poder ejecutivo), pero conserva mecanismos que le permiten frenar y tratar de reorientar el proceso. Paralelamente, se manifiestan diversas tendencias entre quienes quieren llegar al socialismo que se refieren sobre todo a la composición interna de los nuevos centros de gestión de la economía, sobre todo a nivel de la unidad agraria y de la empresa.

Hasta fines de 1971, en la aplicación del programa que aquí se considera, la solución adoptada en el ámbito agrario, consistía en formas de explotación en común de las tierras expropiadas (que en general son las que integraban explotaciones mayores de 80 hectáreas de riego básico o su equivalente); en tanto que en la industria pública la propiedad será estatal, con participación minoritaria de los obreros organizados en la gestión.

Las peculiaridades de este proceso en el caso considerado, son la consecuencia de la particular evolución histórica del país de que se trata. Ante todo, en el plano político existe una centenaria tradición de democracia, con un ejecutivo fuerte y altamente independiente, junto con un respeto de las fuerzas armadas al principio de la legalidad, que ha sido vulnerado muy pocas veces. En el orden económico —como ya se examinó al describir el tercer escenario— debe recordarse que la industrialización fue promovida en el decenio de 1940 por una entidad estatal de fomento; y que, en general, las mayores empresas privadas captan excedentes ubicadas a la sombra de las grandes empresas públicas. De tal modo, aun con anterioridad al programa que aquí se examina, la mitad de la inversión total era pública y un 25 % adicional se basaba en el financiamiento estatal (sobre todo a través del sistema bancario oficial). Dentro de este contexto, se propone el programa de gobierno que a continuación se describe a grandes rasgos.

¹ Sobre las características históricas del proceso de transición al socialismo, véase la exposición de Arturo O'Connell en los resúmenes del seminario que sobre el tema se realizó en Chatham House, Londres, durante los meses de noviembre y diciembre de 1971.

² Estas circunstancias pueden constituir una severa restricción, pues el pasaje de una determinada actividad económica al sector estatal, si bien puede ser beneficioso para el conjunto nacional a mediano o largo plazo, puede provocar descensos de producción en el corto plazo que disminuirán el consumo o presionarán en la balanza de pagos, lo cual a su vez puede reflejarse en los resultados electorales.

ii) *El programa de gobierno*

Dentro del programa de gobierno propuesto, pueden distinguirse tres partes: una económica, otra referida a la política interna y una tercera a la política internacional.

En particular, las medidas propuestas que se consideran son las siguientes:

1. La aceleración de la reforma agraria, con la supresión en un plazo inferior a dos años, de la propiedad individual en las extensiones mayores de 80 hectáreas regadas o su equivalente. En general, la tierra expropiada se adjudica en comunidad o cooperativa y, en algunos casos, debido a la naturaleza o gran extensión de la explotación, se proyecta la constitución en forma experimental de algunas haciendas estatales.

2. Aumento del salario nominal, que frente a una tasa de inflación de 35 % del año anterior, significó un incremento de 54 %, que fue mayor aún en las retribuciones más bajas, gracias a la elevación del salario mínimo vital.

3. Contención de las alzas de precios, que se logró mediante un estricto control; durante el primer año considerado los precios se elevaron en promedio en 22 %. Ello significó un aumento del salario real de 28 %, entre octubre de 1970 y julio de 1971, con lo cual la parte del ingreso nacional que perciben los asalariados se elevó de 54 % a 59 %.

4. La política cambiaria y de comercio exterior consistió en la mantención, primero del tipo de cambio del dólar, y después en el establecimiento de tres tipos de paridad, según el grado de necesidad de los productos de que se trate; en comercio exterior, se intensificó el comercio con los países limítrofes y con los países socialistas y se mantuvo el tradicional intercambio con Europa (que compra la mayor parte del cobre). Se estableció además un estricto control sobre el capital extranjero.

5. Estatización del acero, carbón y salitre. La principal empresa estatal en acero dejó de ser mixta, pues el Estado adquirió el porcentaje minoritario de acciones que estaba en manos privadas; igual criterio se adoptó con el salitre. En el carbón, las deudas de la compañía con la Corporación de Fomento eran muy altas, lo que facilitaba el traspaso.

6 y 7. Las dos empresas principales que producen cemento y las más importantes de textiles fueron requisadas, es decir, pasaron a ser administradas por interventores estatales, sin que se produjera cambio formal en la propiedad.

8. La política de no realizar inversiones por parte de los empresarios privados. En esta decisión se suman la inseguridad del empresario privado propia de un proceso de transición al socialismo y el deseo de que fracase la política económica del gobierno. El efecto

indirecto, no deseado, consiste en la aceleración del proceso de estacionalizaciones —si se trata de actividades que se consideran de importancia— o en una situación de desventaja en la pugna entre el sector público y el privado que se produce en procesos de esta índole.

9. La búsqueda de liquidez o "actitud de liquidación de negocios" por parte de muchos empresarios privados, con diferente repercusión para el conjunto de la economía, según sea el rubro de que se trate. Así, en el sector agropecuario, la liquidación supuso el sacrificio desmedido de ganado, con el consiguiente perjuicio para las existencias. En cambio, en el área industrial implicó realizar mayores ventas, para lo cual se aumentó significativamente la producción; pero la liquidez así producida se retiró del circuito de la producción, de tal modo que se llevaron al máximo las ventas utilizando la capacidad instalada, pero no se ampliaron instalaciones e, incluso, no se realizaron los gastos de reposición. Parte de la liquidez retirada presionó sobre el consumo creando un alza desmedida de los artículos de lujo y desabastecimiento en otros productos.

10. El Gobierno adquirió la mayoría de las acciones de los bancos privados —nacionales y extranjeros— por acuerdos individuales con los distintos accionistas.

11. El aumento del empleo fue una preocupación predominante del Gobierno y un elemento básico en la política de redistribución del ingreso. A fines de 1970 existía una tasa de desempleo superior al 8 % de la población activa, que fue reducida al 3 % a fines del año siguiente; ello fue el resultado de la reactivación económica general y del impulso al plan de obras públicas.

12. Al poco tiempo de haber asumido el nuevo gobierno, grupos de extrema izquierda y de extrema derecha ocuparon conjuntos de viviendas recién terminadas o a medio construir. Frente a ello, el gobierno por la persuasión o por la presencia policial las hizo desalojar en la mayoría de los casos.

13. La oposición intentó disociar al Presidente de la República de los partidos oficialistas, mediante una campaña de prensa en la que se atacaba duramente a los partidos —sobre todo al comunista— y se presentaba al Presidente como un hombre correcto y bien inspirado, pero presionado y hasta desbordado.

14. El Presidente trató de preservar la tradicional neutralidad política de las fuerzas armadas; paralelamente, las integró al desarrollo económico del país, con medidas tales como la participación en las empresas estatales vinculadas a la seguridad nacional.

15 y 16. Ante la decisión irreversible del gobierno de acelerar la reforma agraria, los empresarios agrícolas consintieron en negociar para asegurar que el proceso se llevaría a cabo dentro de las normas legales; entre otros aspectos, se procuraba asegurar que no se expropiaran predios inferiores a 80 Hs. regadas o su equivalente, que se respetaría la extensión que se le reconoce al dueño del fundo como reserva y que no se crearían haciendas estatales.

La negociación entre el gobierno y los empresarios industriales

procuró llegar a un acuerdo para delimitar con claridad las áreas pública, mixta y privada. El interés de los empresarios radicaba en su aspiración de consolidar el área privada, al menos en la mediana empresa; y el gobierno, por su parte, procuraba que los empresarios privados mantuvieran su nivel de actividad. En ambas negociaciones, los empresarios trabajaron bajo el supuesto de que la dilación los favorecía, pues al comienzo enfrentaban a un gobierno fuerte, con gran apoyo popular, especialmente en los sectores agrícola e industrial organizados, que ellos creían difícil que se mantuviera por mucho tiempo; por eso, más que resolver los problemas, procuraban postergar la solución, en espera de una etapa en que mejoraran su poder de negociación.

17. Incorporación de los trabajadores a organismos del Estado y a los directorios de empresas públicas y mixtas. Este acto implica la participación de la central obrera en las decisiones fundamentales de política económica y su representación en las empresas públicas y mixtas.

18. Durante el proceso de reforma agraria, en múltiples casos se produjo la toma de predios agrícolas por parte de grupos campesinos. En general, fueron promovidas por grupos de extrema izquierda, sobre la base de antiguas reivindicaciones de indígenas o de la conducta agresiva o del abandono de la explotación por parte del empresario agrícola.

19. Se presentó al parlamento un proyecto de "tribunales populares", que en esencia consistía en la implantación de jueces locales para asuntos de menor cuantía o infracciones penales leves. La oposición los presentó a la opinión pública como instrumentos de control político destinados a suplantar paulatinamente al actual poder judicial.

20. La política de prensa, radio y televisión consistió en el intento del gobierno de equiparar al menos la gran ventaja que en este campo poseía la oposición. Para ello usó una política agresiva en la televisión, trató de fortificar sus periódicos y compró radios.

21. Algunos medios de difusión oficialistas —en especial diarios afines a partidos del gobierno— realizaron una campaña de desprestigio de dirigentes opositores.

22. La oposición, una vez pasado el primer "remezón" del cambio de gobierno, se adaptó a la nueva situación y se reorganizó. Así, se renovó el elenco dirigente de las principales organizaciones empresariales, que pasaron a ser manejadas por hombres modernos y flexibles, capaces de negociar sobre nuevas bases. Asimismo, los partidos de oposición modernizaron sus planteos y adaptaron sus respuestas a la nueva situación política, reaccionando no sólo con la oposición a los actos de gobierno sino también planteando nuevas soluciones alternativas. Asimismo reemplazaron a la izquierda en la lucha por reivindicaciones económicas especialmente en el sector fiscal.

23. Como consecuencia de las medidas de nacionalización adoptadas o promovidas por el gobierno, se retiraron del país muchos

técnicos que trabajaban en las empresas extranjeras estatizadas. Parte de esta política se vio favorecida por las ofertas que a técnicos chilenos hicieron esas empresas. En cuanto a los técnicos norteamericanos, la política de las empresas extranjeras fue más dura y se vieron prácticamente obligados a retirarse.

24. El gobierno, como parte de su programa, estableció relaciones comerciales y diplomáticas más estrechas con los países socialistas. En especial, se establecieron relaciones con la República Popular China y la República Democrática de Alemania.

25. En el momento de la renovación de autoridades de instituciones gremiales y económicas, el gobierno procuró que ellas fueran controladas por miembros de los partidos oficialistas.

26. El gobierno procuró separar a sus enemigos; ello se manifestó tanto en el orden económico (intento de diferenciar a los grandes empresarios de los medianos y pequeños) como en el político (tentativas de impedir la acción en común de la democracia cristiana y la derecha).

27. Antes de que asumiera el nuevo gobierno, ya existía un movimiento de extrema izquierda que había realizado algunos actos de guerrilla urbana y de ocupación de fundos. Una vez en el gobierno, el Presidente intentó integrar a ese movimiento al bloque oficialista, para lo cual mantuvo buenas relaciones con él, sin que se incorporaran oficialmente al gobierno. Entre otras consecuencias, ello provocó la terminación de la mayoría de los actos de violencia política atribuibles a ese grupo; asimismo, le dio al gobierno un ala crítica, que desde fuera cumple una función de control.

28. Desde el comienzo del gobierno, existieron muy buenas relaciones con la Iglesia, por decisión de ambas partes.

29. Como la oposición tiene mayoría en el Parlamento, en todo momento trató de trasladar los actos más importantes a ese centro de decisión. Se produjo así una pugna entre el Ejecutivo, que trató de ejercer sin trabas sus atribuciones, y el Parlamento, que intentó legislar para impedir la acción directa del gobierno.

30. Se crearon consejos campesinos destinados a dar una efectiva participación al campesino en el diseño y ejecución de la política agraria. Estaban además destinados a sustituir el sistema previo de división de la tierra, que en esencia, reproducía a escala menor muchas de las características de la explotación anterior.

31. Grupos de extrema derecha intentaron organizar fuerzas de choque, con vistas a crear un clima de inseguridad y agitación callejera. Asimismo se pretendió crear un grupo que sirviera de contrapeso a los grupos de extrema izquierda.

32. Se estatizaron las empresas extranjeras que explotan el cobre, producto que constituye las cuatro quintas partes de las exportaciones y que provee la cuarta parte del presupuesto fiscal. Cabe señalar que durante el anterior gobierno se habían constituido empresas mixtas, en algunas de las cuales existía mayoría estatal, pero cuya administración quedaba reservada en todos los casos a las

empresas extranjeras. Para proceder a su estatización, se sancionó una reforma constitucional, que estableció la transferencia de esas empresas al Estado y especificó el modo de calcular la indemnización a pagarse, de acuerdo con un procedimiento especial; en particular, se determinaba que del monto a pagar podían deducirse las ganancias percibidas por las compañías extranjeras que excedieran un margen razonable, dado el capital de cada empresa. La reforma constitucional fue sancionada por la unanimidad de los legisladores; si el parlamento la hubiera rechazado, el Ejecutivo hubiera podido someterla a plebiscito.

33. Intento de parte de la oposición de obstruir, postergar o plantear problemas "diversionistas" mediante la mayoría parlamentaria. Así, por ejemplo, se recortaron numerosas partidas del presupuesto nacional afectando la capacidad de maniobra del gobierno.

34. La oposición obtuvo el control de la Universidad estatal, que tiene gran importancia en la sociedad; sus actividades comprenden además de su tarea clásica de investigación y enseñanza, el manejo de un canal de televisión.

35. Ante la estatización del cobre y la deducción del precio de la indemnización de las ganancias excesivas de las compañías, disminuyó drásticamente la inversión privada extranjera y en general, se interrumpieron los desembolsos de los créditos de los organismos financieros internacionales.

36. En el orden internacional, se resolvió la incorporación a los países no alineados.

37. Se estableció una vinculación más estrecha con los países limítrofes. Ello repercutió no sólo en mejores relaciones políticas, sino también en un aumento significativo del intercambio comercial.

38. La oposición presionó por todos los medios a su disposición —sobre todo por su acción parlamentaria y por los medios de difusión de que dispone— para obligar al gobierno a la negociación y al compromiso. Esto se hizo especialmente importante en el campo de la delimitación de las áreas de la economía.

39. En algunos momentos, con motivo de ciertas coyunturas críticas especiales, la oposición creó un clima conflictivo y de inseguridad. Esta verdadera "guerra de posiciones" solía llevar a confrontaciones de marchas y concentraciones públicas de ambos bloques políticos.

40. Se procura que pasen a integrar el área de propiedad pública, empresas que produzcan ganancias substanciales. De tal modo, esos excedentes podrían contribuir a aumentar la inversión pública en general, y no sólo en las empresas de que se trata. Por otra parte, éste sería uno de los medios de compensar la caída de la inversión privada.

41. Se creó una distribuidora mayorista estatal, con vistas a controlar los precios y a facilitar el abastecimiento de los pequeños y medianos comerciantes. Para ello, se compraron antiguas empresas distribuidoras extranjeras.

42 y 43. Uno de los principales problemas que se plantea, tanto al gobierno como a la oposición, es el de la delimitación de las áreas de propiedad. La oposición presentó un proyecto de reforma constitucional que establecía que únicamente en virtud de una ley podría traspasarse una empresa al área de propiedad pública, declarando la nulidad de las estatizaciones realizadas sin ley que lo disponga con posterioridad a la presentación de ese proyecto de reforma y creando, además de las áreas privada, pública y mixta, la de "empresas de trabajadores". De tal modo, se retiraba a la Corporación de Fomento de la Producción, la facultad de comprar acciones o de adquirir directamente empresas, que el gobierno había usado en reiteradas oportunidades.

El proyecto de ley del gobierno, en cambio, declaraba sujeta a expropiación a las empresas cuyo capital excediera de cierto monto —quedaban comprendidas alrededor de 200 empresas sobre un total nacional de 36.000— o que realizaban actividades consideradas como estratégicas en la economía nacional.

44. El gobierno presentó un proyecto de reforma constitucional que creaba una cámara legislativa única.

En el análisis realizado se consideraron cuatro etapas que se sucedieron cronológicamente. Los actos incluidos en cada fase figuran en el cuadro 29; se advierte que algunos de ellos tienen un efecto que sobrepasa una etapa y se manifiesta también en uno o varios periodos siguientes. Los periodos elegidos son cortos, de pocos meses, y están delimitados por elecciones. Esto se hace así pues en el escenario considerado las elecciones tienen gran importancia, de modo tal que sus resultados estimulan o cohiben a las fuerzas en el planteo de actos políticos.

iii) *Las fuerzas políticas*

El país considerado es una democracia tradicional, que funciona con poderes ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno de los cuales tiene autonomía. Los cambios a la constitución vigente se discuten en el Congreso, a iniciativa del Presidente de la República o de los propios parlamentarios. El poder judicial tiene un alto grado de decisión propia —por ejemplo, genera sus propias designaciones— y cubre campos más amplios que los estrictamente judiciales (por ejemplo resuelve querrelas de índole política). Las alianzas que manejan el poder ejecutivo y el Congreso, suelen estar compuestas por partidos antiguos y bien organizados; además en los últimos treinta años los intentos de división de los grandes partidos han terminado en el fracaso o la posterior reunificación. En el poder ejecutivo, el peso decisivo lo tiene la persona del Presidente, que une a amplias facultades constitucionales otras de hecho que le confieren la tradición política y su gravitación en los partidos políticos. En el parlamento prevalece una gran estabilidad, determinada sobre todo por el extenso periodo (8 años) por el que son elegidos los senadores.

Las fuerzas políticas consideradas son:

El Presidente de la República, que constituye el "centro de gravedad" de la coalición del gobierno, por las extensas atribuciones constitucionales que posee y porque es la única figura política con capacidad de agrupar y de ejercer un cierto arbitraje entre los partidos oficialistas.

Entre los partidos del gobierno, que constituyen la izquierda del país, se distinguen tendencias. En primer término, está la mayor parte de la izquierda marxista, con tradición de lucha de masas y con cuadros consolidados (partido comunista y parte importante del partido socialista). A su lado, figura la izquierda renovada, que comprende parte del partido socialista (en especial la juventud) y un grupo de origen católico que adoptó el marxismo como método de análisis. En tercer término, se encuentran grupos de la izquierda social demócrata (dos partidos radicales) y por último un partido de izquierda cristiana, de raigambre católica no marxista.

Una característica de la situación política considerada es que las organizaciones de base están dominadas por los partidos políticos. Así, la central obrera, que está controlada por los partidos comunista y socialista, agrupa a la mayor parte del proletariado industrial, sobre todo de empresas grandes y medianas. A su vez existen dos grupos de sindicatos campesinos de creación reciente, uno que responde a la izquierda y otro a la democracia cristiana. Y en las federaciones de estudiantes rivalizan la izquierda (que controla la de la universidad estatal), la derecha (que dirige la de la principal universidad privada) y la democracia cristiana (que actúa en ambas).

Los principales partidos de la oposición son uno demócrata cristiano y otro de derecha; entre ambos totalizan alrededor de la mitad del electorado. La democracia cristiana ha sufrido divisiones que a mediano plazo no la han afectado significativamente, pero han implicado el alejamiento de grupos de izquierda. El partido de derecha formula planteos modernos y ha terminado con la tradicional división entre conservadores y liberales que databa del siglo pasado. Existe, además, un partido radical —surgido de una escisión— que apoyó la candidatura presidencial independiente junto con la derecha.

Al margen del gobierno y de la oposición han surgido grupos de extrema izquierda y de extrema derecha. El primero ha conseguido penetrar no sólo la Universidad, sino también el movimiento campesino y, en menor grado, el asalariado urbano. El segundo ha reclutado grupos disconformes con la oposición legal que plantea el partido político de derecha.

Las fuerzas armadas y los carabineros son instituciones que tradicionalmente han tenido la particular cualidad —rara en América Latina— de no participar directamente en el movimiento político. La pauta fundamental de acción que los guía es la de no intervenir en campos que no sean estrictamente profesionales mientras no se cometan graves violaciones a la constitución o a la ley.

La Iglesia fue una de las primeras en encuadrarse en el movi-

miento post-conciliar. La Universidad Católica —por ejemplo— tuvo su reforma antes que la estatal. De tal modo, la pugna que se produce dentro de la Iglesia enfrenta a un grupo avanzado no marxista —que es el mayoritario— y otro volcado al socialismo. En comparación con otros países latinoamericanos, ha intervenido poco en la lucha política activa.

Los partidos políticos de izquierda y centro han participado activamente en la organización de los trabajadores; y paralelamente, los grupos económicamente fuertes han mantenido y respaldado a los partidos de derecha y de centro. Entre estos grupos dominantes en el plano económico se han considerado a la burguesía financiera, los grandes empresarios industriales, los intereses norteamericanos y los grandes terratenientes. Aunque las actividades de los tres primeros están estrechamente vinculadas, se advierte una cierta separación entre ellos, pues los actos del gobierno afectan campos fáciles de diferenciar en el ámbito financiero, de la gran empresa y del capital extranjero. Dados los planes del gobierno, que pretenden eliminar al gran capital, adquieren gran importancia los grupos empresarios medios, que anteriormente dependían de los económicamente poderosos y que ahora se han enfrentado a la necesidad de organizarse mejor para asumir directamente la defensa de sus intereses y de establecer vínculos más estrechos con los partidos políticos. Así, pueden distinguirse los empresarios industriales medianos y pequeños, las agrupaciones de comerciantes y los medianos y pequeños propietarios rurales. Se caracterizan por ser agentes económicos directamente vinculados a actividades específicas y no tener la diversidad de actividades de los financistas o los grandes empresarios. Esta circunstancia los hace menos vulnerables a los ataques políticos pero a la vez les quita parte de la cohesión que es propia de los grandes intereses. Además, estos sectores empresarios, junto al Estado, han sido los grandes empleadores y en torno a ellos se han creado los grupos medios urbanos y el proletariado industrial. Entre los grupos medios figuran aquellos que poseen una calificación universitaria u ocupan altos cargos en el sector financiero e industrial y en el gobierno, así como los que integran la media y alta clase media urbana. El resto de los empleados, tanto del sector público como del privado, junto a los obreros más calificados de las empresas modernas, constituye la baja clase media urbana.

En la industria privada grande y mediana, en las empresas públicas y en la minería grande y mediana existe un proletariado con una sólida organización, reunido en una central obrera única. El resto de los obreros urbanos trabaja en empresas pequeñas o por su cuenta y constituye el proletariado industrial no organizado.

Los trabajadores del campo son en su mayoría asalariados, vale decir, están incorporados a la economía monetaria, situación que se acentúa a partir de 1964. Esta situación llevó a la organización de sindicatos, que responden a dos orientaciones ideológicas. Las dirigidas por la democracia cristiana agrupan principalmente a los bene-

ficiarios de la reforma agraria del período 1964-1970; en cambio, los sindicatos de izquierda agrupan a los asalariados que quedaron fuera de ese proceso. Existen, además, importantes grupos de asalariados agrícolas que aún no están organizados.

En la política exterior se distinguen cuatro grupos. Por un lado, aparecen los intereses norteamericanos ya mencionados y, contrapuestos a ellos, los del bloque socialista. Además, en una actitud moderada y sin ingerencia activa en los problemas internos, figuran Europa occidental y los países limítrofes.

iv) Descripción de la realidad política

a) La constelación de fuerzas

Un examen de los pesos iniciales de las principales fuerzas políticas muestra al presidente, los partidos del gobierno y los sindicatos obreros y campesinos que lo apoyan, con un peso del 40 % del total. Los partidos de oposición suman 14 %, pero sobrepasan el 25 % si se le agregan los grupos económicos adversos al gobierno; además, los intereses norteamericanos llegan al 8 %. Al margen de ellos, las fuerzas armadas y carabineros totalizan 7 % y la Iglesia 4 %.

Si se consideran los controles que ejercen las diversas fuerzas políticas, se advierte que en el institucional, para el conjunto de los actos, el gobierno y sus aliados totalizan el 57 %, mientras la oposición llega al 36 %; en cambio, en el total del control de hecho, el bloque del gobierno oscila alrededor del 50 % y la oposición del 40 % (véase el cuadro 27). Como estas cifras se refieren al total de los actos, en algunos casos particulares el gobierno carece de control.

En lo que respecta a la empatía, los menos interesados en los actos de gobierno que no les incumben directamente son Europa Occidental y los países limítrofes y, entre las fuerzas internas, los carabineros, las fuerzas armadas y la Iglesia.

b) Antagonismos

Una descripción de los antagonismos muestra, ante todo, dos grupos opuestos. Uno está integrado en la primera etapa, por el Presidente de la República, los partidos del gobierno, la central obrera, los sindicatos campesinos izquierdistas, los movimientos de extrema izquierda, la baja clase media urbana, los grupos urbanos marginales, el proletariado industrial no organizado, los asalariados agrícolas y, en el orden internacional, el bloque socialista. La evolución durante las etapas siguientes produce una mayor polarización, aumentando en general las afinidades y antagonismos; sólo disminuyen su afinidad con el gobierno un partido centrista, la baja clase media urbana y los asalariados agrícolas. Y en el bloque de la oposición, las fuerzas armadas y policiales, que en la primera etapa mostraban

afinidad con este grupo, en la cuarta etapa se ubican en un sector intermedio entre las alianzas antagónicas.

El otro grupo, opuesto al anterior, está integrado por los partidos demócrata cristiano y de derecha, los grupos de extrema derecha, la burguesía financiera, los empresarios industriales grandes, medianos y pequeños, las agrupaciones de comerciantes, los terratenientes grandes, medianos y pequeños, la media y alta clase media urbana y los intereses norteamericanos.

Las mayores afinidades son:

a) las del Presidente de la República con los partidos de gobierno y la central obrera; b) la del partido de derecha con la burguesía financiera, los grandes empresarios industriales, los grandes terratenientes y los intereses norteamericanos; c) las del partido demócrata cristiano con la media y alta clase media urbana y los comerciantes. (Véase el cuadro 28).

Se advierte, además, la existencia de tres grupos, con afinidad entre sí, que no han podido ser movilizados por ninguno de los grandes grupos políticos y que son las fuerzas armadas, la Iglesia y la baja clase media urbana.

c) *Valor de los actos*

Un análisis del valor de los actos, muestra que los más importantes son los de índole económica que afectan directamente a la mayoría de la población y los políticos que plantean cuestiones fundamentales al más alto nivel. Así, entre los económicos de mayor valor figuran el aumento del empleo y del salario nominal, la contención del alza de precios y el retiro de técnicos extranjeros; como se advierte, son actos fáciles de visualizar y su aplicación es directa y no pasa a través de otros mecanismos. En el caso particular de los técnicos extranjeros, es un índice de la importancia que se le asigna a la explotación del cobre. Paralelamente, se le atribuye relevancia a los actos referidos a la orientación básica del gobierno o a la estrategia de las principales fuerzas. Entre ellos, figuran la tentativa opositora de disociar al presidente de los partidos oficialistas, la neutralización de las fuerzas armadas por parte del presidente, el intento del gobierno de controlar directivas de instituciones gremiales y económicas, de separar a sus enemigos y de integrar a la extrema izquierda. En el otro extremo de la escala, figuran los actos a los que se asigna menor importancia, que son los económico-financieros que aparecen como abstractos y las negociaciones políticas que no trascienden; en esta categoría figuran, en el plano económico, la política cambiaria y de comercio exterior y la búsqueda de liquidez por parte de los empresarios privados; y en el ámbito político, las negociaciones del gobierno con los empresarios agrícolas e industriales. Cabe advertir que no se está calificando la importancia in-

trínseca de estos actos, sino la que le atribuye el conjunto de fuerzas políticas consideradas (véase el cuadro 29).

v) *Viabilidad del plan de gobierno*

a) *Sanción*

En las cuatro etapas consideradas, se rechazan ocho actos, tres por falta de control institucional y cinco por ausencia de factibilidad de hecho. No tuvieron la mayoría parlamentaria los proyectos de tribunales populares, de áreas de propiedad presentado por el gobierno y la creación de una cámara legislativa única. A su vez, carecieron de factibilidad de hecho, dos actos de fuerza (toma de viviendas y de predios agrícolas) y tres maniobras tácticas de carácter político (el intento opositor de disociar al Presidente de los partidos políticos, y el del gobierno de separar a sus enemigos, así como la presión de la oposición para obligar al gobierno a la negociación y compromiso). El resto de los actos políticos es viable. (Véase el cuadro 29).

Debe señalarse que no todos los actos emanaron del gobierno, ya que la oposición y la extrema izquierda también tienen capacidad para producirlos. Una enumeración de las fuentes de cada acto es útil para indicar el respectivo grado de iniciativa política en un momento determinado. En el caso considerado, en la primera etapa, el gobierno toma la iniciativa en 21 actos, la oposición en 5 y la extrema izquierda en 2; en la segunda etapa, esas cifras son de 14, 5 y 1; en la tercera etapa, de 14, 9 y 1; y por último en la cuarta etapa, tanto el gobierno como la oposición proponen 10 actos y la extrema izquierda 1.

b) *Solidez*

En cada una de las etapas consideradas, existen entre 8 y 11 actos que carecen de solidez. En general se trata de actos que vulneran la legalidad (toma de predios agrícolas o viviendas, organización de grupos de choque), o contrarían las "reglas del juego económico" (política de no inversión de empresarios privados) o político (intento de disociar Presidente y partidos oficialistas; campaña de desprestigio de dirigentes políticos; obstrucción parlamentaria) o constituyen atentados a la soberanía nacional (medidas discriminatorias en el orden financiero internacional, retiro de técnicos extranjeros). Tampoco son sólidos algunos actos que procuran modificar tradiciones políticas, tales como la implantación de una cámara legislativa única y de "tribunales populares". En realidad, se trata de actos que el sistema vigente tiende a rechazar.

Los únicos actos que tienen alta solidez son el aumento de salarios, la contención del alza de precios y la nacionalización del cobre.

Excepto estos casos —sobre un total de 45— no se encuentran actos de mucha solidez, pues se trata de medidas que enfrentan poderes económicos o políticos sólidamente constituidos y que suscitan una fuerte oposición. Así, tienen muy baja solidez, no sólo muchos de los actos que propone el gobierno, sino también los que promueve la oposición (incluso la reforma constitucional que plantea).

c) *Estabilidad*

Los actos que no tienen estabilidad, de modo análogo a los que carecen de solidez, son los que vulneran la legalidad (toma de viviendas y de predios rurales) o las reglas del juego político aceptadas (intento opositor de disociar Presidente y partidos oficialistas y de trasladar las decisiones más importantes al Parlamento, así como la tentativa del gobierno de separar a sus enemigos y la campaña de desprestigio de dirigentes opositores por parte de medios de difusión oficialistas). Además, figuran dos actos económicos: uno es la política cambiaria y de comercio exterior, que tiene apoyos medianos y fuertes opositores entre los que controlan su ejecución; otra, la reforma constitucional sobre las áreas de propiedad presentada por la oposición.

Los actos con mayor estabilidad son, ante todo, aquellos cuya ejecución depende exclusivamente de los grupos que los decidieron; figuran en esta categoría la política de no inversión y de búsqueda de liquidez de los empresarios privados, el retiro de técnicos extranjeros y la reorganización de las bases de la oposición. En seguida, aparecen los actos bilaterales, en los que ambas partes están de acuerdo, tales como las buenas relaciones entre el gobierno y la Iglesia y la vinculación con países socialistas. Por último, existen actos políticos que cuentan con una aceptación generalizada, como el aumento del empleo y la incorporación de los trabajadores a la administración de las empresas públicas y mixtas.

Un examen de la estabilidad de los actos en las diferentes fases consideradas muestra que en la primera etapa existen nueve actos con una muy elevada estabilidad, mientras que en la cuarta etapa, sólo cuatro alcanzan ese índice y tres de ellos provienen de la primera etapa.

d) *Pesos*

La evolución de los pesos de las diferentes fuerzas políticas a través de las cuatro etapas consideradas, indica que en la primera se produjo un significativo aumento del peso de la coalición del gobierno y, correlativamente un descenso de la oposición; los más perjudicados fueron los grandes terratenientes, la burguesía financiera y los intereses norteamericanos. En la segunda etapa prosigue esta tendencia, aunque con menor intensidad, para estabilizarse en

la tercera etapa e invertirse en menor medida en la cuarta. Se observa que la alianza oficialista aumentó moderadamente de peso con respecto al momento inicial y que la oposición disminuyó; por su parte, las fuerzas intermedias "no alineadas" mantuvieron con pocas variantes su peso originario.

e) *Algunas conclusiones*

El ejemplo que se analiza se refiere a un régimen político de transición al socialismo, que se realiza dentro del mecanismo institucional preexistente. El análisis de los actos propuestos y de sus resultados (véase el cuadro 29) muestra que los cambios fundamentales se iniciaron y tuvieron éxito en el ámbito económico, a diferencia de otros procesos análogos, en que la transformación comenzó en el plano militar y político. Curiosamente, en este caso el grupo gobernante tenía poder y consenso para transferir el poder económico, pero no tenía igual posibilidad en el campo político. Se produce así la aparente paradoja de un gobierno que sólo controla parcialmente los mecanismos institucionales y que debe sujetarse a ellos, pero que no obstante traspasa al Estado la mayor parte del poder económico; y que, paralelamente, no puede cambiar esa legalidad. Otra peculiaridad del proceso fue la falta de resistencia frontal del sector económico afectado, que se repliega y procura negociar, para ganar tiempo, a la espera de un deterioro del nuevo régimen.

Inicialmente, el gobierno dispone de una fuerte iniciativa, como resultado, entre otros factores, de haber ganado dos elecciones, hecho de fundamental importancia en el sistema político considerado. En tales condiciones, vuelca esta capacidad de acción en el plano económico, en el que produjo, con éxito, importantes cambios de estructura. Así, transfirió al Estado la propiedad del principal mineral de exportación, del sistema bancario, el dominio o la gestión de importantes empresas industriales y aceleró una reforma agraria que eliminó el latifundio y promovió la explotación cooperativa. A partir de un cierto momento, estos éxitos le permitieron al gobierno intentar transformaciones políticas basadas, precisamente, en las conquistas ya obtenidas y en su consecuente fortalecimiento. Pero la oposición —que en el ámbito económico, en especial en lo financiero y rural había sufrido duros golpes— se reorganizó en el plano político y procuró trasladar al Parlamento la decisión de los actos más importantes. Si ello tuviera éxito, significaría, en este caso particular, impedir la sanción de nuevos actos. Esto es así, porque la oposición tiene mayoría en ambas cámaras, con lo que puede trabar las iniciativas del ejecutivo; pero no dispone de los dos tercios necesarios para insistir en caso de veto presidencial. Así, cada uno de los bloques no puede sancionar sus propias iniciativas, sino impedir las del adversario. En otras palabras: la utilización de la legalidad vigente, le permitió al Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus facultades, transferir

al Estado importantes actividades sin necesidad de dictar nuevas leyes. La única innovación fue la reforma constitucional que estatizó el cobre y que fue apoyada por todos los partidos políticos. Pero parecería que ya no puede avanzarse mucho más por esta vía. En especial, no fueron sancionados los actos que tendían a modificar el sistema institucional (creación de una cámara legislativa única y de tribunales populares). Desde otro ángulo, se observa que los actos propuestos no han sido capaces de incorporar a ninguno de los bloques en pugna a los grupos "no alineados" (fuerzas armadas, Iglesia y baja clase media urbana). Paralelamente, los grupos políticos tienden a aumentar su cohesión interna y su antagonismo con el adversario; y dentro de ellos, pierden fuerza los sectores conciliadores.

El examen de la importancia relativa de los actos revela que existe una gran disparidad entre ellos. En especial, siguen teniendo valor los actos "economicistas", que directamente conciernen a la mayoría de la población, tales como precios, salarios, empleo; en cambio, existen otros que afectan más profundamente el proceso económico, pero que tienen menor valor, pues su influencia no se visualiza con facilidad (por ejemplo, la política cambiaria y de comercio exterior). Además, no se plantean actos que suscitan un gran consenso, tanto por parte del gobierno como de la oposición; y tampoco se crea un gran contrincante, contra el que podría concentrarse con éxito el ataque. Por el contrario, parecería que el grado de apoyo generalizado con que cuenta el gobierno depende sobre todo del éxito que logre en el manejo de los precios, salarios y empleo.

Los datos sobre solidez de los actos indican que no tienen consenso los actos ilegales o que vulneran las reglas del juego político establecido. Se hace evidente, para el gobierno que, a pesar de que el respeto a la legalidad constituye una traba para ejecutar su programa, si se saliera de ella, podría producirse la movilización en su contra de los grupos "no alineados", lo cual rompería en su perjuicio el equilibrio relativo; es decir, la legalidad tiene el efecto contradictorio de ser a la vez un obstáculo y un "santuario".

ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LOS CASOS ANALIZADOS

Los ejemplos anteriores se presentaron con el propósito de mostrar el tipo de relaciones que se establecieron, en ciertos casos, entre diversas etapas de desarrollo, por un lado, y algunos regímenes políticos, por el otro. Como se advirtió al comenzar el capítulo primero, se consideraron situaciones de industrialización incipiente (como podrían ser las de Paraguay y Bolivia), de industrialización sustitutiva de importaciones (como la de países con las características de Chile, Uruguay y Perú) y una industrialización diversificada y compleja (del tipo de la de Argentina y Brasil). Además, se reseñó un caso

NOVENO ESCENARIO. GOBIERNO DEMOCRATICO EN TRANSICION AL SOCIALISMO: PESOS, CONTROLES Y EMPATIA DE LAS FUERZAS POLITICAS

	Pesos				Control de hecho	Empatia		
	Inicial	Primera etapa					Cuarta etapa	
		Segunda etapa	Tercera etapa	institucional				
1. Presidente de la República	20.0	25.3	27.6	27.2	24.3	34.9	Alta	
2. Partido socialista	4.0	5.0	5.5	5.4	4.9	4.1	3.3	Alta
3. Partido comunista	6.0	7.7	8.6	8.6	7.8	2.8	4.5	Alta
4. Partido radical	1.5	1.9	2.1	1.8	1.7	0.7	0.3	Alta
5. Partido radical moderado	1.5	1.7	1.9	1.8	1.7	0.8	0.3	Alta
6. Partido cristiano marxista	0.5	0.6	0.7	0.7	0.6	0.3	0.6	Alta
7. Izquierda cristiana	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	1.3	4.3	Alta
8. Central obrera única	5.0	6.3	6.9	6.8	6.1	2.2	4.3	Alta
9. Sindicatos campesinos izquierdistas	1.0	1.2	1.3	1.3	1.2	0.9	0.7	Mediana
10. Sindicatos campesinos demócratas cristianos	1.0	0.9	0.8	0.8	0.9	0.4	1.1	Mediana
11. Grupos de extrema izquierda	1.0	1.2	1.3	1.2	1.0	5.0	2.9	Alta
12. Partido demócrata cristiano	9.0	7.4	6.6	7.1	8.6	12.3	6.5	Alta
13. Partidos de derecha	5.0	3.4	2.6	2.8	3.5	7.2	5.0	Alta
14. Grupos de extrema derecha	0.5	0.3	0.2	0.2	0.3	1.7	1.0	Alta
15. Fuerzas armadas	5.0	4.8	4.7	4.8	5.0	0	2.4	Baja
16. Carabineros	2.0	1.9	1.8	1.7	1.7	0.2	1.3	Baja
17. Iglesia	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	1.1	1.1	Baja
18. Burguesía financiera	3.0	2.0	1.6	1.8	2.3	0.4	3.7	Alta
19. Grandes empresarios industriales	2.0	1.4	1.1	1.2	1.5	3.2	7.3	Alta
20. Empresarios industriales medianos y pequeños	2.0	1.5	1.3	1.4	1.8	3.3	3.4	Alta
21. Agrupación de comerciantes	1.5	1.1	0.9	0.9	1.1	0	0.6	Alta
22. Grandes terratenientes	2.0	1.3	1.0	1.1	1.4	1.8	3.1	Alta
23. Medianos y pequeños propietarios rurales	1.0	0.7	0.6	0.7	0.8	1.5	2.2	Alta
24. Media y alta clase media urbana	2.0	1.5	1.2	1.2	1.4	0.4	0.8	Alta
25. Baja clase media urbana	2.0	2.1	2.2	2.1	2.0	0.2	0.8	Mediana
26. Grupos urbanos marginales	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	0	0.4	Alta
27. Proletariado industrial	1.0	1.2	1.3	1.3	1.2	0	0	Alta
28. Asalariados agrícolas	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1	0	0.1	Mediana
29. Intereses norteamericanos	8.0	5.4	3.8	3.8	5.2	4.0	4.5	Alta
30. Bloque socialista	2.0	2.2	2.3	2.2	2.0	0	1.2	Mediana
31. Europa occidental	2.0	1.7	1.6	1.6	1.6	0	0.4	Baja
32. Países limítrofes	2.0	1.7	1.6	1.6	1.6	0	0.9	Baja

NOVENO ESCENARIO. GOBIERNO DEMOCRATICO EN TRANSICION AL SOCIALISMO: RESULTADO DEL PLAN DE GOBIERNO PROPUESTO

	Valor del acto		Facilidad institucional		Facilidad de hecho		Solidez	Estabilidad	Com- pulsión
	Sanción	Transacción	Ejecución	Transacción	Ejecución	Transacción			
PRIMERA ETAPA									
1. Aceleración de la reforma agraria	0.484	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Mediana	} Baja 1
2. Aumento del salario nominal	0.639	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Alta	Mediana	
3. Contención de alzas de precios	0.689	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Alta	Mediana	
4. Política cambiaria y de comercio exterior	0.277	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Negativa	
5. Estratización del acero, carbón y salitre	0.474	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
6. Requisición del cemento	0.421	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Mediana	
7. Requisición de textiles	0.570	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Mediana	
8. Política de inversión de empresarios privados	0.578	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	
9. Búsqueda de liquidez por parte de empresarios privados	0.324	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Alta	
10. Adquisición de bancos por el gobierno	0.568	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Mediana	
11. Aumento del empleo	0.705	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Alta	Alta	
12. Toma de viviendas	0.418	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Negativa	
13. Intento opositor de disociar Presidente y partidos oficialistas.	0.663	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Negativa	
14. Neutralización de las Fuerzas Armadas por parte del Presidente	0.646	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Mediana	
15. Negociación entre el Gobierno y los empresarios agrícolas	0.365	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
16. Negociación entre el Gobierno y los empresarios industriales	0.357	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
17. Incorporación de los trabajadores a organismos del Estado y a empresas públicas y mixtas	0.457	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
18. Toma de predios agrícolas	0.572	Si	Ninguna	No	Ninguna	Ninguna	Negativa	Negativa	
19. Proyecto de tribunales populares	0.513	No	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	
20. Política de prensa, radio y televisión	0.498	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Mediana	
21. Campaña de desprestigio de dirigentes opositores por medios de difusión oficialista.	0.585	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Negativa	
22. Reorganización de las bases de la oposición	0.518	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	
23. Retiro de técnicos extranjeros	0.619	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	

24. Relaciones comerciales y diplomáticas con países socialistas
25. Intento del Gobierno de controlar directivas de instituciones gremiales y económicas
26. Intento del Gobierno de separar sus enemigos
27. Intento del Presidente de integrar a la extrema izquierda
28. Buenas relaciones entre el Gobierno y la Iglesia

0.520	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta
0.632	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Baja
0.665	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Baja
0.638	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta
0.424	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta

SEGUNDA ETAPA

1. Aceleración de la reforma agraria
2. Política de no inversión de los empresarios privados
3. Búsqueda de liquidez por parte de los empresarios privados
4. Adquisición de bancos por el gobierno
5. Aumento del empleo
6. Neutralización de las fuerzas armadas por parte del Presidente
7. Negociación entre gobierno y empresarios agrícolas
8. Negociación entre gobierno y empresarios industriales
9. Toma de predios agrícolas
10. Intento del gobierno de controlar directivas de instituciones gremiales y económicas
11. Intento del gobierno de separar a sus enemigos
12. Intento del Presidente de integrar a la extrema izquierda
13. Buenas relaciones entre el gobierno y la Iglesia

0.484	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana
0.578	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Alta
0.323	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta
0.568	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana
0.704	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta
0.646	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana
0.365	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta
0.357	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta
0.573	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	
0.632	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja
0.665	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja
0.639	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Alta
0.424	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta

14. Tentativa opositora de trasladar las decisiones más importantes al Parlamento

0.738	Si	Ninguna	Si	Mediana	Negativa	Negativa
-------	----	---------	----	---------	----------	----------

Mediana ³
Baja ⁴

	Valor del acto	Facilidad de Sanción	Facilidad de Transacción	Facilidad de Ejecución	Facilidad de Transacción	Facilidad de hecho	Solidez	Estabilidad	Com- pulsión
15. Política de prensa, radio y televisión	0.498	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Mediana	
16. Campaña de desprestigio de dirigentes opo- sitores a través de medios de difusión oñ- cialistas	0.585	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Negativa	Baja 5 Mediana 6
17. Reorganización de las bases de la oposición	0.518	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	
18. Creación de consejos campesinos	0.573	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Baja	
19. Nacionalización del cobre	0.747	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Alta	Mediana	
20. Retiro de técnicos extranjeros	0.619	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	
TERCERA ETAPA									
1. Aceleración de la reforma agraria	0.484	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Mediana	
2. Política de no inversión de los empresarios privados	0.578	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Alta	
3. Búsqueda de liquidez por parte de los em- presarios privados	0.323	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Alta	
4. Intervención estatal en industrias rentables	0.619	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Mediana	
5. Creación de una distribuidora mayorista es- tatal	0.579	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Baja	
6. Neutralización de las fuerzas armadas por parte del Presidente	0.646	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Baja	Mediana	
7. Negociación entre gobierno y empresarios agrícolas	0.365	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
8. Negociación entre gobierno y empresarios industriales	0.357	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
9. Toma de predios agrícolas	0.573	Si	Ninguna	No	Ninguna	Ninguna	Negativa	Negativa	
10. Intento del gobierno de separar a sus ene- migos	0.665	Si	Ninguna	No	Ninguna	Ninguna	Baja	Negativa	
11. Intento del Presidente de integrar a la ex- tremo izquierda	0.639	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Mediana	
12. Buenas relaciones entre el gobierno y la iglesia	0.475	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Mediana	Alta	
13. Intento de organizar movimientos de choque de extrema derecha	0.587	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Ninguna	Negativa	Baja	

14. Tentativa opositora de trasladar las decisiones más importantes al Parlamento	0.738	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Partido Radical	Negativa	Mediana 7 Baja 8
15. Política de prensa, radio y televisión	0.498	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Negativa	Mediana 9 Baja 10
16. Campaña de desprestigio de dirigentes opositores a través de medios de difusión oficial.	0.586	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Negativa	
17. Reorganización de las bases de la oposición	0.517	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta	
18. Retiro de técnicos extranjeros	0.619	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Alta	
19. Política opositora de diversionismo, postergación y obstrucción parlamentaria	0.649	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	
20. Control opositor de la Universidad estatal	0.473	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	
21. Creación de consejos campesinos	0.573	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	
22. Medidas discriminatorias en el orden financiero internacional	0.582	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	
23. Incorporación a los países no alineados	0.486	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta	
24. Vinculación más estrecha con los países limitrofes	0.586	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	

CUARTA ETAPA

1. Aceleración de la reforma agraria	0.484	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Mediana	
2. Política de no inversión de los empresarios privados	0.758	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Alta	
3. Búsqueda de liquidez por parte de los empresarios privados	0.323	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Alta	
4. Intervención estatal en industrias rentables	0.619	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	
5. Creación de una distribuidora mayorista estatal	0.579	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja	
6. Neutralización de las fuerzas armadas por parte del Presidente	0.646	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Mediana	
7. Toma de predios agrícolas	0.573	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	Negativa	
8. Intento del gobierno de separar a sus enemigos	0.665	Si	Ninguna	No	Ninguna	Baja	Negativa	
9. Buenas relaciones entre el gobierno y la iglesia	0.425	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Mediana	Alta	
10. Intento de organizar movimientos de choque de extrema derecha	0.586	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	

	Valor del acto	Facilidad de sanción	Facilidad de Transacción	Facilidad de Ejecución	Facilidad de hecho Transacción	Solidez	Estabilidad	Compulsión
11. Tentativa opositora de trasladar las decisiones más importantes al Parlamento	0.738	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja	
12. Política opositora de diversionismo, postergación y obstrucción parlamentaria	0.649	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	
13. Presión de la oposición para obligar al gobierno a la negociación y al compromiso	0.662	Si	Ninguna	No	Ninguna	Negativa	Baja	
14. Creación por parte de la oposición de un clima conflictivo y de inseguridad	0.680	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	
15. Control opositor de la Universidad estatal	0.472	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Baja	
16. Creación de consejos campesinos	0.573	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Baja	Baja	Baja 11
17. Reforma constitucional sobre las áreas de propiedad presentada por el gobierno	0.506	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Negativa	Mediana 12
18. Ley sobre las áreas de propiedad presentada por el gobierno	0.617	No	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	
19. Proyecto de creación de una Cámara legislativa única	0.691	No	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	
20. Medidas discriminatorias y de presión financiera en el orden internacional	0.581	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Negativa	Mediana	
21. Vinculación más estrecha con los países limítrofes	0.586	Si	Ninguna	Si	Ninguna	Alta	Alta	

1 Contra la burguesía financiera y los intereses norteamericanos; 2 contra el partido demócrata cristiano, el partido de derecha y las fuerzas armadas; 3 contra el presidente y los partidos socialista y comunista; 4 contra los partidos radical, radical moderado, cristiano marxista e izquierda cristiana; 5 contra los partidos demócrata cristiano y de derecha; 6 contra las fuerzas armadas. 7 contra el presidente y los partidos socialista y comunista; 8 contra los partidos radical, radical moderado, cristiano marxista e izquierda cristiana; 9 contra los partidos demócrata cristiano y de derecha; 10 contra las fuerzas armadas; 11 contra el presidente y el partido socialista; 12 contra la central obrera única.

—el de transición al socialismo— en el que el elemento fundamental es la transferencia de poder económico.

a) INDUSTRIALIZACIÓN INCIPIENTE

El primer escenario se refiere a un caso de industrialización incipiente, con un régimen político tradicional y autoritario. Se señaló en él la existencia de tres grupos antagonicos entre sí, que son: 1) la alianza que constituye el gobierno; 2) la oposición revolucionaria (iglesia y estudiantes) y la tradicional; y 3) un grupo empresarial. Los resultados muestran para el futuro una alternativa. La primera posibilidad consistiría en una cierta liberalización económica y política, que traería consigo un auge del grupo empresarial, lo cual a su vez obligaría a reestructurar la alianza gobernante, dando cabida a este grupo; la forma de efectuarse dependería tanto de la flexibilidad del grupo que detenta actualmente el poder, como de las aspiraciones de control político del nuevo grupo empresarial, ya que inevitablemente se produciría alguna transferencia de poder. Por su parte, los grupos opositores quedarían fuera del gobierno, pero se beneficiarían de un relativo "estado de derecho". La segunda alternativa radica en el mantenimiento de la situación actual, lo que implica la represión de todo intento de liberalización, aún al precio del estancamiento económico y del aislamiento cultural y hasta físico. Ello podría traer como consecuencia una agudización de las tensiones sociales y el enfrentamiento se produciría entre el gobierno y los grupos revolucionarios, mientras los grupos empresariales quedarían marginados; es de presumir, entonces, una mayor violencia en ambos bandos.

El segundo caso considerado es el de un país apenas industrializado y gobernado por un régimen nacionalista-militar; en el análisis se probó un programa de gobierno moderado y después se planteó una alternativa de radicalización y otra conservadora. El panorama político presenta dos bloques de fuerzas: uno integrado por el grupo nacionalista del ejército y los grupos políticos rebeldes, y otro por los empresarios nacionales, los intereses económicos extranjeros y los grupos conservador y pragmático de las fuerzas armadas; el primero sobresale por los controles que ejerce y el segundo por su peso. La contraposición de estas fuerzas determinó, primero, el rechazo de algunos de los actos del programa moderado y después la transacción respecto a otros, lo que obligó a atenuarlos. Posteriormente, cuando se sometió a prueba el programa que preveía una radicalización del proceso, se advirtió que los grupos políticos rebeldes que quieren ejecutarlo carecerían de un respaldo político suficiente y que el grupo nacionalista del ejército les retiraría su apoyo, por lo cual esta alternativa no sería viable; ello resulta, en especial porque el grupo político rebelde carece de los controles necesarios para organizar una fuerza política masiva y popular. Por su parte, un programa conservador se manifestó como viable, ya que las fuerzas que

lo ejecutarían disponen de suficiente peso y control: podría llevarse a cabo con un matiz "desarrollista" por el grupo nacionalista del ejército aliado a los empresarios nacionales, o bien con un enfoque más "dependiente" por el grupo conservador del ejército con la colaboración de los intereses extranjeros.

b) INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES

En la situación descrita de una democracia parlamentaria populista, con reformas y transacciones, se advierten dos órdenes de situaciones ambiguas o aparentemente contradictorias: una afecta al partido de gobierno y la otra al resultado del programa propuesto. En el primer caso, se advierte una clara distinción entre las alas avanzada y moderada que coexisten dentro del partido del gobierno y que muestran menor afinidad entre sí que con el bloque de izquierda o con el de derecha; esta situación prefigura la posibilidad de un desprendimiento o división del partido gobiernista. En cuanto a la viabilidad del plan propuesto, resultaron rechazados los actos que afectan de modo directo al capital extranjero y a los empresarios nacionales, pero simultáneamente se fortalecía el poder del Estado (ampliando su ámbito de acción) y la organización sindical. Es probable que estos contrapesos sean el reflejo de una característica de la economía de ese país, en el que las mayores empresas privadas captan el excedente a la sombra de las grandes empresas estatales, que les eliminan los riesgos y les dan infraestructura e insumos básicos. En consecuencia, al no sobresalir por su magnitud ni estar en pugna con el Estado, no se visualiza fácilmente una contradicción entre el interés de los más fuertes empresarios —que en comparación con las grandes empresas estatales son medianos— respecto al Estado y a los grupos obreros de más altos salarios.

A continuación se consideró un sistema de tradición política democrática en crisis económica y social. Se advierte cómo, frente a una crisis profunda, se agrupan todas las fuerzas defensoras del *status*, para lo cual superan o postergan disidencias y ejecutan con plena viabilidad un plan de estabilización económica y de orden y represión en lo político; pero no se resuelve ningún problema de fondo, subsisten las causas de la crisis y el combate queda entablado entre la "acción directa" de la izquierda y el gobierno.

Por último, se consideró el caso de un régimen nacionalista-militar, que actúa en un país con una gran heterogeneidad estructural, que recién había comenzado la industrialización sustitutiva de importaciones y que todavía no había incorporado plenamente a la vida nacional a la mitad de la población. Se advierte cómo el ejército concentra el poder de decisión política, cómo se trasladan a su seno los debates acerca de las medidas a adoptar y cómo existe gran flexibilidad en la aplicación de los actos de gobierno. El programa propuesto es sumamente amplio, ya que comprende las principales

actividades económicas del país. Tiene un carácter modernizante y se propone redefinir las relaciones de poder existentes entre el Estado —gobernado por las fuerzas armadas—, el capital extranjero y la burguesía nacional; y en esta última, se observa la vertical caída de peso de los grandes terratenientes de la costa.

c) INDUSTRIALIZACIÓN DIVERSIFICADA Y COMPLEJA

En el caso del desarrollismo, se consideró un país que había entrado en la etapa de industrialización diversificada y compleja, pero que padecía de ciertos estrangulamientos en la infraestructura, en el sector externo, en el abastecimiento eléctrico y de petróleo, y en la integración entre las industrias más avanzadas. El programa propuesto trata de suprimir estas insuficiencias y de llevar el proceso industrial a un mayor grado de complejidad, sobre la base del abastecimiento del mercado interno protegido y de las inversiones privadas nacionales y extranjeras. En síntesis: en lo económico se procura el pasaje hacia formas capitalistas más adelantadas, mientras en el plano político se intenta ampliar la base de participación popular, que en ese momento excluye al partido populista que es el mayoritario. Pero se tropieza con un obstáculo insalvable: se trata de un modelo económico que concentra cada vez mayor poder en los grupos industriales y financieros privados, nacionales y extranjeros; y estos grupos necesitan mantener el control del gobierno, para contar con su apoyo y sobre todo para impedir que otras fuerzas políticas cambien el modelo. En este caso se observaron tres grupos: el del gobierno —con poco poder real—, el de la derecha liberal —con gran fuerza económica y militar— y el populista y de grupos de centro-izquierda —con la mayoría electoral. Para ampliar las medidas de modernización, el gobierno contó con la colaboración del bloque de la derecha liberal; pero cuando intentó abrir la participación política para el grupo populista, esos mismos grupos de la derecha liberal, fortalecidos en su poder económico y militar, dieron un golpe de estado.

A continuación, se consideró un momento de transición; es decir, un proceso en el que se pasa de la sustitución de importaciones "fácil", a un etapa más diversificada y compleja de industrialización en un régimen de gobierno populista; en estas circunstancias se advierte cómo se va disociando el poder político del económico. Así, los principales grupos económicos, que van adquiriendo cada vez más poder en su ámbito, permanecen fuera del círculo de decisión estatal, mientras la creciente participación popular presiona en especial sobre los salarios. Se llega así a una situación en que los grupos populares tienen creciente influencia sobre los mecanismos formales del Estado, pero no controlan las empresas; y, recíprocamente, los grupos económicos más fuertes manejan la producción y el mercado, pero no controlan los resortes estatales que les son indispensables sobre todo

para contener la inflación y manejar el crédito y la inversión pública; carecían así de la seguridad necesaria para abordar inversiones de la magnitud de la requerida en una industrialización "difícil". La alternativa se plantea entonces con claridad: o bien el grupo gobernante abandona el populismo y provoca reformas de fondo que le transfieran poder real en el campo económico, o los empresarios más importantes —nacionales y extranjeros— se apoderan del gobierno; pero en esa etapa de la industrialización, no podría perdurar la situación ambigua del populismo.

Otra situación analizada es la de una etapa industrial diversificada y compleja, con un gobierno autoritario de derecha, que se presenta como una continuación del caso anterior, ya que los grupos económicos prevaletentes tomaron el gobierno. Este modelo aparece con una gran fuerza, pues responde con eficacia a los requerimientos de un sistema económico y social de carácter concentrador y excluyente, que se manifiesta con todo vigor. Como se señaló al describir este escenario, la forma de producir que lo caracteriza pone a los sectores dinámicos de la economía en manos de grandes empresas (nacionales y en especial extranjeras) y la naturaleza de los bienes producidos les fija como destinatarios al Estado, a las empresas y, sobre todo, a los grupos de altos ingresos. En consecuencia, el mejor funcionamiento del sistema requiere la exclusión en el plano político de los grupos sociales que quedan marginados en el ámbito económico.

El programa que se propone dentro de esta orientación es plenamente viable y cuenta con consenso, dada la constelación de fuerzas con poder real; pero su futuro está afectado por dos circunstancias. En primer término, pueden entrar en contradicción algunas de las fuerzas que contribuyeron a derribar al régimen anterior. Así, las medidas económicas favorables al interés extranjero podrían producir un enfrentamiento con los empresarios industriales y con el grupo nacionalista de las fuerzas armadas; y a su vez, es probable que la política autoritaria del grupo militar "occidentalista" enajene la colaboración del liberalismo tradicional. El segundo problema es el que surge de la exclusión de las llamadas "fuerzas populares" que quedarían prácticamente fuera del sistema político y que constituyen más de la mitad de la población. Ello, además de vulnerar principios de justicia política y de quitarle legitimidad al régimen, es probable que, bajo ciertas condiciones, perturbe seriamente el funcionamiento del sistema. Así, si esas fuerzas incluyeran un movimiento masivo de clase obrera (marginada del sistema político pero no del económico del cual es pieza clave), con organización adecuada y objetivos claros, es de presumir que tratará de suplir su exclusión por otros medios. Si además los marginados de lo político y lo económico continúan su migración rural-urbana y el sistema no logra incorporarlos a la clase obrera, llegarán a ser un elemento de presión física que requerirá una nueva salida económica o alguna forma de represión.

En una proyección hacia el futuro, parecería que la suerte de un régimen como el descrito está ligada por una parte a la posibilidad de excluir del poder político durante largo tiempo a la mayoría de la población, y por la otra al cambio o continuidad de la propiedad actual sobre las grandes empresas industriales, financieras y exportadoras que constituyen la vanguardia de la economía. Respecto a la primera cuestión surge una pregunta fundamental: ¿cuánto tiempo puede mantenerse la exclusión de más de la mitad de la población, que además ha participado previamente en la generación formal del gobierno? En cuanto al problema de las "empresas clave", si continúa la situación actual, podría haber cambios formales, pero el sistema continuaría en lo esencial; pero si su propiedad pasara al sector público, entonces la naturaleza de ese cambio dependería de la estructura de poder que exista en el Estado de que se trate (obviamente no sería lo mismo una solución de capitalismo de estado que otra socialista).

En síntesis; por ahora parece asegurada la viabilidad de este modelo "concentrador", sustentado en el sector moderno de la economía (en especial sobre la demanda de bienes conspicuos por la clase alta y de bienes durables de consumo por la alta y media clase media). Y las dudas y alternativas que se proyectan hacia el futuro podrían evitarse mientras se mantenga el alto ritmo de demanda que requiere la expansión económica.

d) RÉGIMEN DEMOCRÁTICO DE TRANSICIÓN AL SOCIALISMO

El caso considerado es el de un país con tradición democrática, con un sistema político en el que se respetan las reglas del juego y una institucionalidad que está vigente no sólo en la estructura del Estado, sino también en la organización y actuación de los grupos políticos y económicos. El programa de gobierno que se somete a prueba es el de una transición al socialismo, que transfiere gran parte del poder económico al Estado, controlado por una alianza de izquierda con predominio de los partidos marxistas; en cuanto a la transferencia del poder político, parecen no ser viables los cambios propuestos (por ejemplo, la implantación de una asamblea legislativa única).

Los resultados obtenidos muestran dos bloques políticos antagónicos bien delimitados, que oponen a la izquierda política y sindical por una parte y al centro-derecha político y económico por la otra; al margen de estos grupos y sin que hayan podido ser movilizados por los actos propuestos, figuran las fuerzas armadas, la Iglesia y la baja clase media urbana.

Si se examina la viabilidad, solidez y estabilidad de los actos propuestos, se advierte que resultan rechazados aquellos que vulneran la legalidad o las reglas del juego establecido; y que los actos que cuentan con mayor apoyo son aquellos "economicistas simples"

(aumento de salarios, del empleo y contención del alza de precios) y los que defienden la soberanía nacional (por ejemplo, estatización del cobre). El análisis de los actos revela también que la oposición va aumentando paulatinamente su poder de iniciativa política, a costa de la del gobierno. En cuanto a los pesos, la alianza del gobierno lo aumenta moderadamente a través del proceso —con una disminución relativa en el último período— mientras disminuye el de la oposición y se mantiene el de los grupos "no alineados".

El gobierno tuvo éxito en la estatización de actividades económicas básicas y en la aceleración de la reforma agraria; para lograr estos objetivos, utilizó atribuciones propias del poder ejecutivo (por ejemplo, la compra de acciones) o leyes que ya regían con anterioridad (la de reforma agraria). Sólo en el caso de la estatización del principal mineral de exportación se sancionó un nuevo instrumento legal (la reforma a la constitución); y ningún grupo político se opuso a un proyecto que afianzaba la soberanía nacional. Pero no pudo introducir innovaciones en el plano político, tal como la implantación de una cámara legislativa única. De tal modo, el escrupuloso respeto a una legalidad que no puede modificar y la reorganización de la oposición podrían llevar a una opción. Por un parte, el gobierno podría negociar con los grupos más avanzados de la oposición, para garantizar la neutralidad de los grupos no comprometidos y consolidar el proceso. O por la otra, intentar una movilización de obreros y campesinos, para que ocupen y administren empresas o fundos de tamaño mediano. De tal modo, podría arriesgar el mantenimiento de la expansión productiva y suscitar fuerte reacción de la oposición; pero se eludiría en los hechos las reglas del juego que procura mantener la oposición.

e) EL CASO DE SISTEMAS SOCIALISTAS

Por último, cabe destacar que este recuento latinoamericano no estaría completo si no se señalara una omisión, que consiste en el caso socialista, que se practica en un país: en este trabajo no se contó oportunamente con la información detallada necesaria como para ensayar la aplicación del método de experimentación numérica. Pero sin embargo pueden desde ya señalarse dos diferencias fundamentales con los casos estudiados. Uno se refiere a la naturaleza del programa de gobierno, que incluirá en el momento de la transición, las medidas concretas que transfieran el poder económico, político y militar de un grupo o clase social a otra; y una vez instalado el nuevo régimen, pasarán a primer plano las discusiones vinculadas a la índole de los incentivos, a las posibles etapas del desarrollo industrial, a las prioridades agrícolas, a los canales de participación política, al detalle de la política cultural y educacional, a la auto-gestión de las empresas o a la logística necesaria para realizar una movilización masiva para ciertos trabajos. Por otra parte, también cambiaría la constelación de

fuerzas políticas actuantes, pues deberían incluirse por una parte los diversos matices dentro del partido del gobierno y organizaciones afines, en los que presumiblemente no existirán diferentes intereses económicos y que tendrán una base ideológica (por ejemplo, una distinta concepción acerca de los incentivos no materiales, o de la posibilidad de la implantación de una industria pesada, o de la conveniencia de que el agrícola sea el sector de punta); y por la otra, la oposición al sistema, interna y externa, cuyo rasgo distintivo podría ser la violencia. Pero de todos modos, no habría dificultad para aplicar a estos casos el método de análisis descripto.

B. EL MODELO POLITICO COMO METODO PARA EVALUAR INDICES DE DESARROLLO POLITICO

1. ORIENTACIONES GENERALES

La metodología aplicada no sólo puede dar una indicación acerca de la viabilidad y repercusiones de un programa de gobierno concreto, sino que también puede utilizarse para evaluar con cierto rigor algunos índices del grado de desarrollo político de un país. Tal será el tema de este capítulo. Cabe advertir que las referencias al "desarrollo político" no implican una adhesión a las corrientes que adoptan como eje a esa categoría de análisis. Simplemente, se utiliza la palabra "desarrollo" en el sentido de acercamiento al modelo político deseable, sin atribuirle una connotación ideológica.

El concepto de desarrollo político, como toda noción todavía sin decantar, aún es imprecisa y cada autor que la aborda suele adaptarla a sus propios puntos de vista.¹ En nuestro caso, definiremos provisoriamente al desarrollo político como el aspecto parcial y específico del desarrollo global que se refiere a las relaciones de poder; es decir, se trataría de determinar cuáles son las formas de poder más aptas para promover o acompañar el proceso de desarrollo que conduzca al modelo político a que se aspira. Pero dentro de esta definición general, restaría un amplio margen para las apreciaciones subjetivas, que afectaría sobre todo el concepto de desarrollo

¹ Para un resumen de las diferentes definiciones de desarrollo político, véase Lucian W. Pye, *Aspects of political development*, Little, Brown and Company Boston y Toronto, 1966. Allí se pasa revista sucesivamente al desarrollo político considerado como: a) prerequisite del desarrollo económico; b) la política típica de las sociedades industriales; c) modernización política; d) la actividad de una Nación-Estado; e) desarrollo administrativo y legal; f) movilización de masas y participación; g) construcción de la democracia; h) estabilidad y cambio ordenado; i) movilización y poder; y, finalmente, j) como un aspecto de un proceso multidimensional de cambio social. Esta última definición, que vincula al desarrollo político con las demás formas de desarrollo, es la que prefiere el profesor Pye; en tal sentido, sostiene que "aunque en rigor la esfera política puede ser autónoma respecto al resto de la sociedad, un desarrollo político sostenido sólo puede darse dentro del contexto de un proceso multidimensional de cambio social, en el cual ningún segmento o dimensión de la sociedad puede disociarse de los demás" (pág. 44).

global y su aplicación a cada caso particular. Es evidente que no todos los grupos políticos tienen la misma imagen del "país desarrollado deseable" y que la misma situación que a unos puede parecerle un avance sustancial, otros podrían calificarla de retroceso a largo plazo o de "desarrollo maligno" (como por ejemplo, si se obtiene una alta tasa de crecimiento económico pero se aumenta la dependencia externa; o se derivan recursos hacia la producción muy rentable de bienes de consumo, en perjuicio de las industrias de bienes de capital). Pero además de las posibles discrepancias de fondo, se plantea el problema de la aptitud que pueden poseer ciertas formas políticas para obtener las finalidades deseadas. Las disidencias pueden suscitarse, pues, tanto en el plano de los objetivos como en el de los instrumentos.

Sin embargo, existen ciertos indicadores que en todos los casos convendrá tener en cuenta, aunque se les atribuya una valoración diferente; así por ejemplo la índole y amplitud de la participación será un elemento de juicio importante, considérese como menos desarrollado a un régimen que excluya a las mayorías populares o al que elimina del poder a una plutocracia intelectualmente refinada; también habrá quienes estimen como más desarrollado a un país si existen amplias áreas de consenso y una despolitización creciente, mientras otros, por el contrario, creerán que es signo de desarrollo político la existencia de intensos conflictos que originan una enérgica politización; pero en este caso, y cualquiera sea el juicio de valor, será indispensable determinar el grado de consenso y de conflicto. En otras palabras, algunos indicadores del grado de desarrollo político son útiles para la mayoría de los conceptos de desarrollo adoptados. Después, cada uno lo insertará, en función de su propio juicio de valor, dentro de su esquema; pero previamente deberá describirlo y evaluarlo, y la calidad de este análisis dependerá del rigor y exactitud de los instrumentos metodológicos que se utilicen. Tal es, precisamente, el objetivo de este capítulo: intentar describir y medir diversos indicadores que luego serán utilizados, en una u otra forma, en la evaluación del desarrollo político de un país. Tampoco se pretende agotar la lista de indicadores; sólo se consideran aquellos que son susceptibles de determinarse o medirse con esta metodología; si quedaran sin examinar otros factores importantes a juicio de quien hace el análisis, siempre podrá introducirlos o evaluarlos en otra forma.

Dado el carácter subjetivo que reviste la determinación del grado de desarrollo político, la ventaja que posee la metodología aquí empleada radica en reflejar la forma cómo ve la realidad política cada grupo. En consecuencia, se estiman los indicadores de desarrollo de acuerdo con la valoración que está implícita en la visión de cada observador.

La presentación de los indicadores se hará basándose en el tercer escenario considerado en el capítulo anterior. Está constituido por un país regido por una democracia representativa, con un gobierno

centrista, donde un grupo propone aplicar un plan de centro-izquierda. Se consideraron las opiniones de los gobiernistas avanzados (GA) y de los moderados (GM). Además se tomaron en cuenta las opiniones de dos formaciones políticas, una de izquierda (I) y otra de derecha (D). Se constituyeron así cuatro grupos de participantes, que asumieron el papel de cada uno de los grupos hipotéticos enumerados y elaboraron las opiniones GA, GM, I y D, que representan a los sectores citados. Cabe destacar que la opinión de cada grupo se expresó con plena independencia de los demás, de tal modo que difieren en cada caso, no sólo la evaluación de intereses y controles, sino la definición de fuerzas políticas con gravitación nacional.

El programa de gobierno que se sometió a prueba consiste en el plan de reformas propuesto por el grupo gobiernista avanzado, con una orientación de centro-izquierda. En particular, las medidas planteadas son las siguientes: ampliación del derecho a votar; organización de los grupos suburbanos; organización de los obreros; reformas al Banco Central; reformas al sistema bancario; política de ahorro; reforma impositiva; fijación de condiciones para la exploración y explotación del subsuelo; política de industrias extractivas; política energética; estatización de la siderurgia; control estatal de empresas de interés público; régimen de seguros; reforma agraria; organización de los campesinos; control estatal sobre aspectos del funcionamiento de las empresas privadas; participación laboral en la fijación de la política de remuneraciones; estatuto de las inversiones extranjeras; ley universitaria; política de vivienda y política de integración latinoamericana. Además, dentro de este programa global, que comprende veinticuatro actos de gobierno, se identificaron y sometieron a prueba una serie de actos, que configuran programas de índole económica, antioligárquico, populista, centrista-autoritario y nacionalista antioligárquico¹.

Sin embargo, cabe hacer la salvedad que las aplicaciones que se realizaron se fundamentan en las consecuencias del citado plan

¹ Cada serie se compone de los siguientes actos: a) actos económicos básicos: reforma al sistema bancario; reforma impositiva; convenios con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo; control estatal de empresas de interés público; reforma agraria y estatuto de las inversiones extranjeras; b) actos antioligárquicos: reformas al sistema bancario; reforma impositiva; estatización de la siderurgia; régimen de seguros; reforma agraria y control estatal de empresas privadas; c) actos populistas: ampliación del derecho a votar; organización de los grupos suburbanos; organización de los obreros; política de comercialización de alimentos; política de precios; organización de los campesinos y participación laboral en la fijación de la política de remuneraciones; d) actos centrista autoritarios: ampliación del derecho a votar; organización de los grupos suburbanos; reforma del sistema bancario; política de precios; reforma impositiva; estatización de la siderurgia y reforma agraria; e) actos nacionalistas antioligárquicos: reformas al sistema bancario; política de precios; reforma impositiva; fijación de condiciones para la exploración y explotación del subsuelo; política agraria y estatuto de las inversiones extranjeras.

de gobierno de centro-izquierda, por lo cual, para completar el análisis, deberían considerarse también programas con otras orientaciones; pero ello no obsta al propósito perseguido, que sólo intenta determinar la aptitud de una metodología y no la situación de un país determinado.

Por último, cabe destacar que el método aplicado para recoger información no plantea en forma explícita los indicadores; sólo utiliza categorías y situaciones que conocen muy bien quienes suministran los datos.

2. LOS INDICADORES DE DESARROLLO POLÍTICO

Los indicadores que se intentarán describir y medir se refieren a:

1. Aptitud del sistema político para responder a las demandas de cada grupo. 2. Racionalidad en la adopción de decisiones. 3. Naturaleza y modalidades de las fuerzas políticas: a) Representación de las fuerzas socio-económicas en el sistema político; b) Grado de conflicto y de consenso; c) Homogeneidad interna de cada fuerza política; d) Comunicación entre las diferentes fuerzas políticas e información de cada una respecto a la posición de las demás. 4. Algunos controles que se ejercen dentro del sistema: a) Posibilidad nacional de decisión autónoma; b) Grado de control del gobierno y de los grupos socio-económicos.

Por supuesto, esta enumeración no agota la caracterización de los indicadores de desarrollo político y sin duda habrá quienes consideren otros elementos; pero en este análisis nos limitaremos a los índices que puedan analizarse mediante la metodología expuesta. Insistimos: ello no obsta para que dentro del cuadro global que cada uno elabore, se introduzcan otros elementos, definidos con metodologías diferentes. Además —y ésta es otra advertencia fundamental— se trata de determinar cómo ven a estos indicadores los diferentes grupos políticos.

a) *Aptitud del régimen político para responder a las demandas de cada grupo*

El índice de desarrollo político que tal vez tenga mayor importancia desde el punto de vista particular de los grupos, es la aptitud que cada fuerza política le atribuye al sistema para satisfacer sus propias demandas. Es lógico que cada uno considere sus reclamos como los mejores y crea que el programa de gobierno que propone es un paso más en el camino hacia el desarrollo. En nuestro análisis no importa que las aspiraciones de los diferentes grupos sean contrapuestas y, en general, incompatibles; lo que aquí interesa es el medio para determinar cuándo un grupo político considera que el régimen político vigente está en condiciones de dar respuesta adecuada a sus

requerimientos o, en caso contrario, cómo debería ser para lograrlo. En la determinación de esta capacidad se utilizan dos criterios básicos: primero, si se juzga adecuada a la estructura actual del sistema; segundo, si se cree que sus mecanismos, potencialmente idóneos, son actualmente inadecuados porque las fuerzas políticas que los manejan persiguen finalidades diferentes o contrapuestas a las propias.

Utilizando la información e hipótesis del modelo político, puede determinarse cómo juzgan las fuerzas políticas la situación actual respecto a ambos criterios. Veamos a continuación los resultados para cada una de las opiniones consideradas:

i) Para la opinión GA, la estructura actual responde, aunque con diversos grados de dificultad, a los diferentes aspectos del plan. Así, se presentan graves inconvenientes para su ejecución completa, que no pueden ser enmendados por transacciones; y en otros aspectos debe recurrirse a la compulsión.

El análisis pormenorizado muestra cómo la oposición del gobierno, de la derecha y de los intereses extranjeros impediría la aplicación de algunos de los más importantes actos económicos, por falta de control de hecho; como sería el caso del estatuto de las inversiones extranjeras, el control sobre las empresas privadas nacionales y las de interés público, el régimen de seguros y la fijación de condiciones para la explotación del subsuelo. Todos estos datos, además de los referentes a la ampliación del derecho a votar y la organización de los obreros, serían contrarios al consenso. Realizando el análisis por series de actos, no se presentarían inconvenientes —siempre de acuerdo con la opinión GA— para llevar a cabo íntegramente un programa populista o centrista-autoritario. En cuanto a los mecanismos de maniobra previstos, se utilizaría más la compulsión que la transacción.

En el análisis de las opiniones GM, I y D que se efectuarán a continuación, debe tenerse en cuenta que estos grupos no se refieren a la aptitud del sistema para ejecutar su propio programa, sino que se extraerán conclusiones de lo que ocurre con el plan de centro-izquierda, elaborado por la opinión GA.

ii) La opinión GM entiende que la estructura actual debe manejarse sobre la base de la transacción, para lo cual se requeriría una estrategia adecuada; una vez efectuadas las transacciones, se obtendría factibilidad y solidez, de tal modo que el plan podría ejecutarse y traduciría el consenso. En consecuencia, considera que la estructura actual, adecuadamente manejada, sería apta para responder a sus exigencias.

En efecto: de los 24 actos considerados, en 10 se realizarían transacciones de tipo institucional y en 5 actos transacciones de hecho (4 de ellas corresponderían a actos donde también hubo transacción legal); interesa observar que en unos casos, tales transacciones se efectúan con la izquierda, en otros con la derecha y en ocasiones hasta con el propio gobierno. En total, no podrían ejecutarse 5 actos, uno de los cuales (política energética) es contrario a la posición del

gobierno; en especial, el rechazo de tres de ellos afectaría la política populista (política de precios, organización de grupos suburbanos y de los campesinos). Se considera además, que las fuerzas con poder real apoyan el plan —después de las transacciones— pues sólo en tres casos no existe solidez.

iii) De acuerdo con la opinión D, las fuerzas de derecha que se oponen al plan de gobierno de centro-izquierda sometido a examen, en la actual estructura de poder disponen de instrumentos para hacerlo fracasar; de tal modo, se rechazarían medidas fundamentales y en total no se aprobarían 13 actos, pues en 5 de ellos no existiría factibilidad institucional y en 11 faltaría factibilidad de hecho (en 3 casos se superpondrían ambas imposibilidades). Tampoco existiría consenso, pues 14 actos no serían sólidos. Por último, la insistencia en llevar a cabo el plan produciría una crisis política, que la derecha afrontaría con un gran poder de hecho. Además, en el caso de morigerarse el plan, en vez del rechazo aparecerían transacciones en las cuales sería sumamente importante el control de los mecanismos de ejecución que posee la derecha.

iv) Por su parte, para la opinión I, la viabilidad de un plan de centro-izquierda no tropezaría con la estructura del sistema sino con la utilización actual de los mecanismos institucionales y de hecho. Según su criterio, uno de los elementos esenciales, y de importancia fundamental, es el manejo de los resortes estatales, que dan a quien gobierna un poder sobre el control de hecho que, en la mayoría de los casos, es decisivo. Así, el gobierno centrista, con un peso relativamente pequeño en cuanto fuerza política, tendría una extraordinaria importancia respecto al control de hecho (le asigna el 15 por ciento del peso y el 61 por ciento del control de hecho total); tanto es así que en las dos terceras partes de los actos, el control de hecho del gobierno supera el 50 por ciento. Es, pues, el manejo de los mecanismos estatales y no la estructura misma del sistema, el obstáculo principal con que tropezaría en la actualidad un plan de centro-izquierda. Para determinar hasta qué punto la opinión I considera al sistema compatible con un plan de izquierda, habría que realizar la experiencia concreta con un programa de esa índole.

Como última síntesis, podría afirmarse que el sistema, en general, es considerado como apto para responder a sus requerimientos por todas las opiniones tomadas en cuenta; que la flexibilidad de su funcionamiento satisface a los gobiernistas moderados; que la estructura de poder y la fuerza que le otorgan los mecanismos de ejecución tranquiliza a la derecha; que la izquierda está imposibilitada para obtener respuestas deseables si no logra el control del gobierno; y que los gobiernistas avanzados podrían obtener respuestas favorables, pero muy diluidas.

VIABILIDAD DEL PLAN DE GOBIERNO DE LOS GOBIERNISTAS AVANZADOS
1. PARA LA TOTALIDAD DE LOS ACTOS

	Factibilidad instit. hecho		Ejecución	Transacción	Solidez	Estabilidad	Compulsión
	Sancción	Transacción					
Ampliación del derecho a votar	si	0	si	0	Negat.	Baja	
Organización grupos suburbanos	si	0	si	0	Alta	Alta	
Organización de los obreros	si	0	si	0	Negat.	Baja	
Reformas al banco central	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Intereses extranjeros = Mediana = Alta
Reformas al sistema bancario	si	0	si	0	Baja	Baja	
Política de comercialización de alimentos	si	0	si	0	Med.	Baja	
Política de precios	si	0	si	0	Med.	Med.	
Política de ahorro	si	0 - no	si	0.5	Baja	Med.	
Reforma impositiva	si	0	si	0	Med.	Negat.	{ Plutocracia nacional = Intereses extranjeros = Mediana = Alta
Condiciones explor. y explotación subsuelo	si	0 - no	si	0.4	Negat.	Baja	
Convenios para explotación subsuelo	si	0	si	0	Alta	Alta	
Política industrias extractivas	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Intereses extranjeros = Alta = Mediana
Política energética	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Intereses extranjeros = Alta = Mediana
Estatización de la siderurgia	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Intereses extranjeros = Alta = Mediana
Control empresas interés público	si	0 - no	si	0.6	Negat.	Med.	
Régimen de seguros	si	0 - no	si	0.7	Negat.	Baja	
Reforma agraria	si	0	si	0	Med.	Alta	
Organización de los campesinos	si	0	si	0	Alta	Alta	
Control sobre empresas privadas	si	0 - no	si	0.6	Negat.	Baja	
Participación laboral en política remuner.	si	0	si	0	Alta	Alta	
Estatuto inversiones extranjeras	si	0 - no	si	1	Negat.	Baja	
Ley universitaria	si	0	si	0	Baja	Alta	
Política de vivienda	si	0	si	0	Med.	Alta	
Política de integración latinoamericana	si	0	si	0	Alta	Alta	

2. PARA LA SERIE DE ACTOS ECONOMICOS BASICOS

	Factibilidad instit. hecho		Transacción	Solidez	Estabilidad	Compulsión
	Transacción	Ejecución				
Reformas al sistema bancario	si	0	0	Baja	Baja	
Reforma impositiva	si	0	0	Med.	Negat.	{ Plutocracia nacional = Mediana { Intereses extranjeros = Alta
Convenios para la explotación del subsuelo	si	0	0	Alta	Alta	
Control empresas interés público	si	0	0.4	Negat.	Baja	
Reforma agraria	si	0	0	Med.	Alta	
Estatuto inversiones extranjeras	si	0	0.4	Negat.	Baja	

3. PARA LA SERIE DE ACTOS ANTIOLIGARQUICOS

Reformas al sistema bancario	si	0	0	Baja	Baja	
Reforma impositiva	si	0	0	Med.	Negat.	{ Plutocracia nacional = Mediana { Intereses extranjeros = Alta
Estatización de la siderurgia	si	0	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Mediana { Intereses extranjeros = Mediana
Régimen de seguros	si	0	0.4	Negat.	Baja	
Reforma agraria	si	0	0	Med.	Alta	
Control sobre empresas privadas	si	0	0.4	Negat.	Baja	

4. PARA LA SERIE DE ACTOS POPULISTAS

Ampliación del derecho a votar	si	0	0	Negat.	Baja	
Organización grupos suburbanos	si	0	0	Alta	Alta	
Organización de los obreros	si	0	0	Negat.	Baja	
Política de comercialización de alimentos	si	0	0	Baja	Baja	
Política de precios	si	0	0	Med.	Med.	
Organización de los campesinos	si	0	0	Alta	Alta	
Participación laboral en política remuneraciones	si	0	0	Med.	Alta	

5. PARA LA SERIE DE ACTOS CENTRISTA-AUTORITARIOS

	F. inst.		F. hecho		Solidez	Estabilidad	Compulsión
	Sancción	Transacción	Ejecución	Transacción			
Ampliación del derecho a votar	si	0	si	0	Negat.	Mediana	
Organización grupos suburbanos	si	0	si	0	Alta	Alta	
Referencia al sistema bancario	si	0	si	0	Baja	Baja	
Política de precios	si	0	si	0	Med.	Alta	{ Plutocracia nacional = Mediana Intereses extranjeros = Alta
Reforma impositiva	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Mediana Intereses extranjeros = Mediana
Estatización de la siderurgia	si	0	si	0	Baja	Negat.	
Reforma agraria	si	0	si	0	Med.	Alta	

6. PARA LA SERIE DE ACTOS NACIONALISTAS-ANTIOLIGARQUICOS

Reformas al sistema bancario	si	0	si	0	Med.	Baja	
Política de precios	si	0	si	0	Med.	Alta	
Reforma impositiva	si	0	si	0	Med.	Negat.	{ Plutocracia nacional = Mediana Intereses extranjeros = Alta
Condiciones explor. y explot. subsuelo	si	0	no	0.4	Negat.	Baja	
Política industrias extractivas	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Intereses extranjeros = Alta Plutocracia nacional = Mediana
Estatización de la siderurgia	si	0	si	0	Baja	Negat.	{ Plutocracia nacional = Mediana Intereses extranjeros = Mediana
Reforma agraria	si	0	si	0	Med.	Alta	
Estatuto inversiones extranjeras	si	0	no	0.4	Negat.	Baja	

Las transacciones que figuran en estos cuadros sobre factibilidad institucional y de hecho, se refieren a las que serían necesarias para que el acto fuera aprobado. Cuando es mayor de 0.3 —cota máxima fijada a la transacción— los actos resultan rechazados.

Cuadro 31

PESOS DE LAS FUERZAS POLITICAS SEGUN EL GRUPO DE GOBIERNISTAS AVANZADOS

		FINALES						
	Inicial	Básicos	Antioligárquicos	Populistas	Centrista autoritario	Nacional antioligárquico		
1. Gobierno	25	26.1	25.5	26.7	25.7	26.2		
2. Partido gobiernista	8	8.0	8.3	8.0	8.6	8.3		
3. Plutocracia nacional	11	10.6	10.2	10.5	10.0	10.0		
4. Intereses extranjeros	16	15.8	15.1	15.5	14.8	14.8		
5. Fuerzas armadas	11	11.4	11.2	10.8	11.1	11.3		
6. Partido derechista	2	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7		
7. Organización obrera	9	8.7	9.3	9.0	9.4	9.2		
8. Partido comunista	7	6.7	7.2	7.0	7.5	7.2		
9. Izquierda tradicional	2	1.9	2.1	2.0	2.1	2.0		
10. Partido centrista tradicional	3	2.9	3.1	3.0	3.2	2.9		
11. Campesinos	3	3.2	3.2	2.9	3.0	3.2		
12. Grupos suburbanos	1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1		
13. Estudiantes	1	1.0	1.0	0.9	1.0	1.0		

b) *Racionalidad en la adopción de decisiones*

La calidad de las decisiones es otro signo inequívoco de desarrollo político. Por ello, es conveniente determinar en qué medida quienes adoptan las decisiones obran impulsados por creencias sin mayor fundamento, por la confianza ciega en el éxito o por espíritu de revancha; y hasta dónde han previsto las consecuencias de sus actos y han adecuado los instrumentos de los que se van a valer a los objetivos que desean alcanzar. Basándose en estas consideraciones, el principal indicador que se utilizará para evaluar la calidad de las decisiones, es la coherencia entre las medidas propuestas y la visión del sistema que se posee; en este caso, en especial se tratará de establecer si son viables y si se materializarán con los costos y repercusiones sociales previstas por quienes las propusieron. A continuación se ilustrará el concepto analizando el programa de gobierno que responde a la posición de los gobiernistas avanzados y se lo comparará con las opiniones que le atribuyen a ese grupo los demás sectores.

Los resultados obtenidos son los que aparecen en el cuadro N° 30, donde se advierte que de los 24 actos considerados, 6 no tendrían factibilidad de hecho y, por lo tanto, no se materializarían, pues las posiciones de los demás grupos se plantean de modo tal que no es posible concertar transacción alguna. Además, en 5 actos no existe estabilidad, por lo que debería aplicarse compulsión (en este caso, a la plutocracia nacional y a los intereses extranjeros). Por último, 7 actos carecen de solidez, es decir, son contrarios al consenso.

Para el caso que se agruparan los actos por series, resultarían totalmente viables los populistas y centrista-autoritarios; sin embargo, en el primer caso no serían sólidos dos actos y en el segundo uno, y además en la serie centrista-autoritaria debería aplicarse compulsión en dos oportunidades. En cada una de las demás series —es decir actos económicos básicos, antioligárquicos y nacionalistas antioligárquicos— no serían viables dos actos sobre un total que oscila entre seis y ocho actos.

En cuanto a las repercusiones sobre el peso de cada fuerza política, se advierte que el gobierno en todos los casos gana peso, que el partido de gobierno se mantiene igual en las series de actos básicos y populistas y gana en los demás; que la izquierda pierde peso en los actos básicos y se mantiene o gana en los demás; y que tanto el partido de derecha como la plutocracia nacional y los intereses extranjeros pierden peso en todos los casos, sobre todo en los actos centrista-autoritarios y nacionalistas-antioligárquicos (véase el cuadro N° 31).

En el caso analizado existen seis actos de difícil cumplimiento dentro de las actuales reglas del juego; para calificar el grado de racionalidad de su inclusión, habría que conocer el juicio que tenían quienes propusieron las medidas acerca de su viabilidad y de sus

repercusiones sobre la realidad política. Pudiera ser que se propusieran actos que erróneamente se consideraban como viables, sea por una falsa evaluación de la actitud de las demás fuerzas políticas o por la omisión de algunas variables fundamentales; o que se plantee la sanción de ciertos actos, a sabiendas que no se ejecutarán, pero con el propósito de aprovechar las ventajas políticas emergentes de su debate público y eventualmente del desprestigio de quienes los rechacen. En nuestro ejemplo, si se procurara la realización efectiva de esos seis actos, sería necesario un cambio en el control de hecho; y si se deseara una repercusión sobre la opinión pública, debería evaluarse el consenso y la opinión de los diferentes grupos políticos.

c) *Naturaleza y modalidades de las fuerzas políticas*

i) *Representación de las fuerzas socio-económicas en el sistema político*

En la determinación del grado de representación de los grupos socio-económicos en el poder político, se parte del hecho que existe un "país social y económico" donde actúan los diferentes grupos de intereses (empresarios, sindicatos, intermediarios financieros, capital extranjero, etc.) y otro "país político" del que dependen aspectos importantes de las decisiones de poder. Los "puentes" que existan entre ambos constituyen uno de los elementos definitorios de la índole del régimen político considerado y de su grado de representatividad; ello es válido tanto desde el punto de vista de la democracia occidental como de los principios marxistas¹.

¹ El enfoque de los países occidentales está en los múltiples trabajos sobre grupos de presión. Dice Jean-Ives Calvez que "lo más común es que existan vínculos entre los grupos de presión y los partidos, a veces, relaciones privilegiadas, aportando el grupo concursos múltiples, sostén electoral, elogios en la prensa corporativa o profesional, subvenciones. El grupo de presión colabora por momentos en la redacción del programa del partido (que juega generalmente un papel moderador): así la Federación de Industrias Británicas para el Partido Conservador. El caso extremo es el de los partidos que pueden llamarse indirectos, es decir que no son más que el grupo de presión bajo otro aspecto (muchos partidos socialistas constituidos por adhesión global de sindicatos, acumulando a menudo por otra parte el reclutamiento individual y la adhesión colectiva, como el Partido Laborista Social Demócrata de Suecia o el Laborismo inglés). En sentido inverso, debe señalarse el sistema de las organizaciones anexas salidas de grupos de presión creados por el partido para cubrir su actividad en dominios donde prefiere no intervenir directamente (sistema ampliamente practicado por los partidos comunistas)". (*Introduction à la vie politique*, Aubier-Montaigne, Paris, 1967, pág. 192). Por su parte, con un enfoque marxista afirma Najdan Pasic que "la base de una tipología marxista de los sistemas políticos sería la hipótesis según la cual la naturaleza compleja y modificable de las relaciones entre la clase de los administradores políticos (que tienen y ejercen el poder del Estado de modo directo) y la clase dirigente (la principal fuerza social en sentido socio-económico) es la clave de la organización política de toda sociedad y puede entonces servir de criterio fundamental para la clasificación general de los sistemas políticos. Se desprende de allí la división dualista de los sistemas políticos en democracias y autocracias. Se tiene una democracia cuando la

Si los diferentes grupos tienen acceso y participan en el sistema político, éste será realmente representativo de las fuerzas con poder real en la sociedad considerada; en caso contrario, podrá advertirse con claridad quiénes están dentro y quiénes quedan fuera del sistema político. Así, podría darse el caso que estén incorporadas al sistema las fuerzas que controlan los principales mecanismos económicos, que tengan capacidad para movilizar masas populares, poderío electoral, eficacia organizativa, prestigio, influencia sobre la opinión pública, etc.; pero pueden quedar fuera importantes sectores, que hasta constituyen la mayoría del país (agricultores de subsistencia, trabajadores no calificados ni organizados, partidos políticos proscritos, etc.).

Mediante la aplicación del "modelo político" puede determinarse hasta qué punto se considera a los partidos como el vehículo de las demandas de los principales grupos económicos y sociales (en nuestro ejemplo, de la organización de los obreros, de los campesinos, de la plutocracia nacional y de los intereses extranjeros).

El cuadro N° 32 muestra que para las opiniones GA, GM e I, la organización de los obreros, la plutocracia nacional y los intereses extranjeros tienen canales políticos de representación a través de los partidos, en cambio no ocurre lo mismo con los campesinos; a su vez, la opinión D considera con adecuadas vías de representación a la plutocracia nacional y, en menor grado, a la organización de los obreros. Además, puede verse en detalle, en cada caso, cuáles son esas vías de comunicación y representación. Así, para todas las opiniones, la organización de obreros está representada por los partidos de izquierda; pero la opinión GA también lo estaría por parte de los partidos gobiernista y centrista tradicional; y para la opinión I por los gobiernistas avanzados. Otro ejemplo lo constituye el caso del partido de derecha, a quienes todas las opiniones consideran más afín con la plutocracia nacional que con los intereses extranjeros.

Desde otro punto de vista, este análisis revela la "empatía" de las diferentes fuerzas políticas; es decir, en qué grado un grupo es capaz de ponerse intelectual o emocionalmente en lugar de otro y de sentir como propios problemas ajenos; en este sentido, según todas las opiniones, los campesinos son quienes tienen menor empatía; también se encuentran en esa posición los grupos suburbanos, según las opiniones GA e I. De tal modo, se considera que esos grupos están

relación entre poderes públicos y sociedad está regulada de tal modo que asegura la influencia constante y organizada de la sociedad (es decir, fuerzas que, en un modo particular de producción y distribución, representan a la sociedad) sobre el poder del Estado, así como su control sobre los que ejercen el poder. Por el contrario, la autocracia está caracterizada por la ausencia de vías y de instrumentos para la influencia constante y organizada de la sociedad sobre la orientación y el contenido de la política estatal, sobre la elección de quienes detentan el poder y sobre los poderes que se les otorgan". (*Elements and outline of a marxian classification of political systems*, trabajo presentado al Séptimo Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, Bruselas, 1967, pág. 60).

ANTAGONISMO Y AFINIDAD ENTRE FUERZAS SOCIO-ECONOMICAS
Y PARTIDOS POLITICOS
(MAXIMA AFINIDAD = 0; MAXIMO ANTAGONISMO = 1)

	SEGUN LA:			
	Opinión GA	Opinión GM	Opinión I	Opinión D
Organización obrera con partidos de izquierda	0.7	0.13	0.11	0.24
Organización obrera con partido gobiernista	0.13	0.84	Gob. avanz. 0.21 Gov. moder. 0.63	0.36
Organización obrera con partido centrista tradicional	0.13	0.44	0.37	0.32
Campesinos con partidos de izquierda	0.31	0.66	0.20	0.32
Campesinos con partido gobiernista	0.37	0.30	Gobiernistas avanzados 0.27 Gobiernistas moderados 0.48	0.32
Campesinos con partido centrista tradicional	0.29	0.63	0.25	0.36
Grupos plutocráticos con partido de derecha	0.05	0.21	0.12	0.18
Intereses extranjeros con partido de derecha	0.12		0.17	0.35

Nota: La abreviatura GA corresponde a gobiernista avanzado; GM a gobiernista moderado; I a izquierda y D a derecha.

en un nivel que todavía no les ha permitido percibir la interdependencia de los fenómenos políticos, económicos y sociales y, por consiguiente, no tienen conciencia que pueden afectarlos hechos aparentemente desvinculados de ellos (tales como, en el caso de los campesinos, los precios de los minerales de exportación o los salarios de los obreros urbanos). En consecuencia, permanecen indiferentes ante actos de autoridad que no les incumben directamente; esta actitud les impide una acción común con partidos políticos o fuerzas profesionales de carácter nacional. En el "modelo político" esta desvinculación se expresa por el número de veces que las fuerzas políticas dejan de opinar —es decir, tienen un interés igual a cero— sobre los actos de gobierno considerados (véase el cuadro N° 33).

CUADRO 33

PORCENTAJE DE ACTOS SOBRE LOS QUE OPINAN LAS FUERZAS POLITICAS (SOBRE UN TOTAL DE 24)

	Opinión GA	Opinión GM	Opinión I	Opinión D
Gobierno	100	87	100	100
Partido gobiernista	100	92	100	92
Partido de derecha	100	79	100	83
Partido comunista	100	75	100	96
Partido izquierdista tradic.	100	58	100	96
Partido centrista tradicional	100	58	100	92
Grupos plutocráticos	96	54	92	92
Intereses extranjeros	75		92	71
Campesinos	42	37	71	50
Organización obrera	100	75	96	58
Grupos suburbanos	46		50	
Estudiantes	83	37	96	
Prensa y radio		50		
Clase media			71	
Iglesia			83	37
Masonería			87	29
Fuerzas Armadas	37		62	13

ii) Grado de conflicto y de consenso

Mediante el "modelo político" puede determinarse un indicador del grado de conflicto y de consenso que existe en la vida política; para ello, se realiza un análisis de antagonismos y se determinan las áreas de coincidencias, vistas a través de la viabilidad y solidez de los actos de gobierno propuestos. En el capítulo tercero se detalla la forma de realizar los cálculos.

Los resultados obtenidos son los que aparecen en los gráficos 1 a 4. En ellos puede advertirse que, según las opiniones GA, I y D, los antagonistas de la izquierda y del partido gobiernista (de los avanzados, según la opinión I), son la derecha y los intereses extranjeros; a su vez, los antagonismos en contra del gobierno no son intensos y entre el partido gobiernista y la izquierda existe un alto grado de coincidencia. En cambio, el esquema de la posición GM muestra al gobierno y al partido gobiernista como estrechamente ligados y a ambos con un alto antagonismo con la derecha y la izquierda. De acuerdo con estas apreciaciones contrapuestas, resultaría que para las opiniones GA, I y D existiría una alianza implícita entre la izquierda y los gobiernistas-avanzados, mientras que, para la opinión GM, el gobierno y su partido, en conjunto, son atacados desde la derecha y la izquierda.

Con un enfoque diferente, el problema podría centrarse en las áreas de coincidencias, que muestra cuáles son los actos viables, de acuerdo con todas las opiniones; esto no implica que cada opinión los apoye, sino que cree que, aun con su oposición, tales actos tendrían factibilidad institucional y de hecho. De aquí podría derivarse el "programa mínimo posible" según todas las fuerzas consultadas. En nuestro ejemplo, resulta que para las opiniones GA, GM, I y D serían viables ocho actos de gobierno. En el caso especial de la opinión D, ésta cree que tales actos tienen viabilidad aunque esté en contra de cinco de ellos (sólo aprueba la reforma del banco central, los convenios con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo y la integración latinoamericana); por su parte, la opinión I desaprueba los convenios para la explotación del subsuelo, aunque cree que tendrán vigencia. El área de viabilidad para todas las fuerzas políticas comprendería así cinco actos centristas (reforma del Banco Central, convenios con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo, ley universitaria, política de vivienda y de integración latinoamericana), dos antioligárquicos (reforma del sistema bancario y reforma impositiva) y una populista (política de comercialización de alimentos).

El test anterior se refiere a la viabilidad de los actos de gobierno; pero existe la posibilidad que un acto sea viable, aunque vaya en contra del consenso o, por el contrario, que tenga consenso pero le falte viabilidad. Por ello, además de la factibilidad, es necesario analizar la solidez de cada acto, es decir, el grado de apoyo que

recibe de parte de las fuerzas políticas con poder real; de allí puede derivarse el programa que contaría con consenso, según la opinión de todos los grupos. En nuestro ejemplo, sólo cinco actos lo tendrían de acuerdo con las opiniones GA, GM, I y D: la organización de grupos suburbanos, los convenios con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo, la reforma agraria, la ley universitaria y la política de vivienda. Esto no implica, como en el caso anterior, que todas las opiniones compartan esa posición (la opinión D, por ejemplo, estaría en contra de todos esos actos, excepto de los convenios con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo), sino que creen que la resultante de la constelación de fuerzas con poder real es favorable a su sanción. Si se desplaza el análisis a los actos que no son sólidos, se advierte que la opinión I considera que están en esa situación 17 actos; la opinión D, 14; la opinión GA, 7; y la opinión GM, 3 (véase el cuadro N° 34). En consecuencia, el programa de 24 actos sería absolutamente contrario a las fuerzas con poder real tanto para la opinión I como para la D; mientras que sería ampliamente aceptado según la opinión GM y contaría con consenso en las dos terceras partes de las medidas que propone a juicio de la opinión GA.

Además de la determinación de los antagonismos y de las áreas de coincidencia, pueden también establecerse algunas modalidades de acción de las fuerzas políticas. Así frente a dificultades en la sanción de algunos actos de gobierno, puede determinarse si las demás —y ella misma— aceptarían de preferencia a transacciones o aplicarían compulsión. El cuadro N° 34 muestra los diferentes criterios, pues mientras para las opiniones GA e I las transacciones son mínimas y se recurre a la compulsión, para las opiniones GM y D se presenta la situación inversa.

CUADRO 34

	Actos sin solidez	Transacciones		Compulsiones
		Instituc.	De hecho	
Gobiernistas avanzados	7	0	0	5
Gobiernistas moderados	3	10	5	0
Izquierda	17	0	1	3
Derecha	14	9	3	0

Por otra parte, es interesante analizar la situación del gobierno, pues para las opiniones GA, I y D tiene antagonismos relativamente débiles y desempeñaría una función de equilibrio entre las diferentes posiciones; en cambio, para la opinión GM estaría enfrentado con muy serios antagonismos, tanto a la izquierda como a la derecha y desempeñaría una función de choque más que de ponderación y contrapeso (véanse nuevamente los gráficos 1 a 4).

iii) *Homogeneidad interna de cada fuerza política*

La determinación de la homogeneidad interna de una fuerza política permite juzgar una de las causas del grado de ambigüedad que conlleva. Por lo general, los grupos o partidos heterogéneos tienden a eludir las definiciones categóricas que pongan en peligro su unidad e instalan mecanismos internos de transacción; en cambio, los movimientos políticos homogéneos están en mejores condiciones para acciones enérgicas y claramente definidas. Al efectuarse el análisis, deben distinguirse los diversos grupos que, en su conjunto, integran bloques de fuerzas más amplias; en nuestro caso, se considerará la afinidad existente entre el gobierno y el partido gobiernista, entre los partidos comunista e izquierdista tradicional con la organización obrera, entre los empresarios agrícolas y los industriales, y, por último, entre la plutocracia nacional y los intereses extranjeros. En el cuadro N° 35 se advierte cómo todas las opiniones expuestas le

CUADRO 35

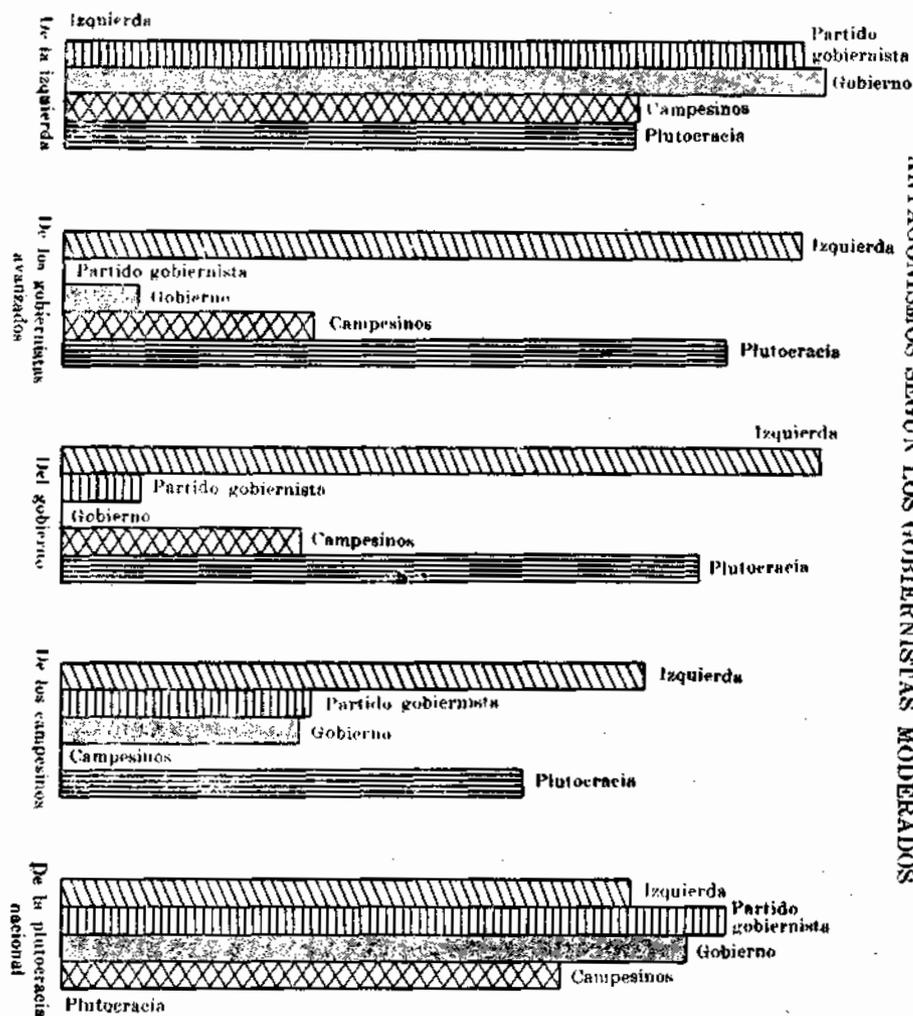
HOMOGENEIDAD INTERNA DE FUERZAS POLITICAS

(Medida por el grado de antagonismo)

	Opinión GA	Opinión GM	Opinión I	Opinión D
Gobierno y partido gobiernista	0.55	0.09	Gobiernistas avanzados 0.36 Gobiernistas moderados 0.19	0.44
Partidos de izquierda y organización obrera	0.07	0.12	0.10	0.24
Empresarios agrícolas e industriales	—	0.19	0.03	0.04
Plutocracia nacional e intereses extranjeros	0.10	—	Embajada U.S.A. 0.19 Intereses extranjeros 0.11	0.20

otorgan gran afinidad interna al grupo formado por los partidos de izquierda y la organización obrera y al otro que integran la plutocracia nacional y los intereses extranjeros (según la opinión D estas afinidades serían algo menores). Con respecto a los empresarios agrícolas y los industriales, las opiniones I y D le adjudican intereses casi idénticos y la opinión GA los engloba sin diferenciarlos; en cambio, la opinión GM les atribuye algunas distinciones. La

situación es diferente para con el gobierno y el partido gobiernista, pues en la opinión GM poseen una gran afinidad, mientras que para las opiniones GA y D existe entre ellos un sensible aunque no pronunciado antagonismo; por su parte, la opinión I cree que existe plena afinidad entre el gobierno y los gobiernistas moderados y una situación casi antagónica entre el gobierno y los gobiernistas avanzados.



ANTAGONISMOS SEGUN LOS GOBIERNISTAS MODERADOS

GRAFICO 2

d) *Comunicación e información*

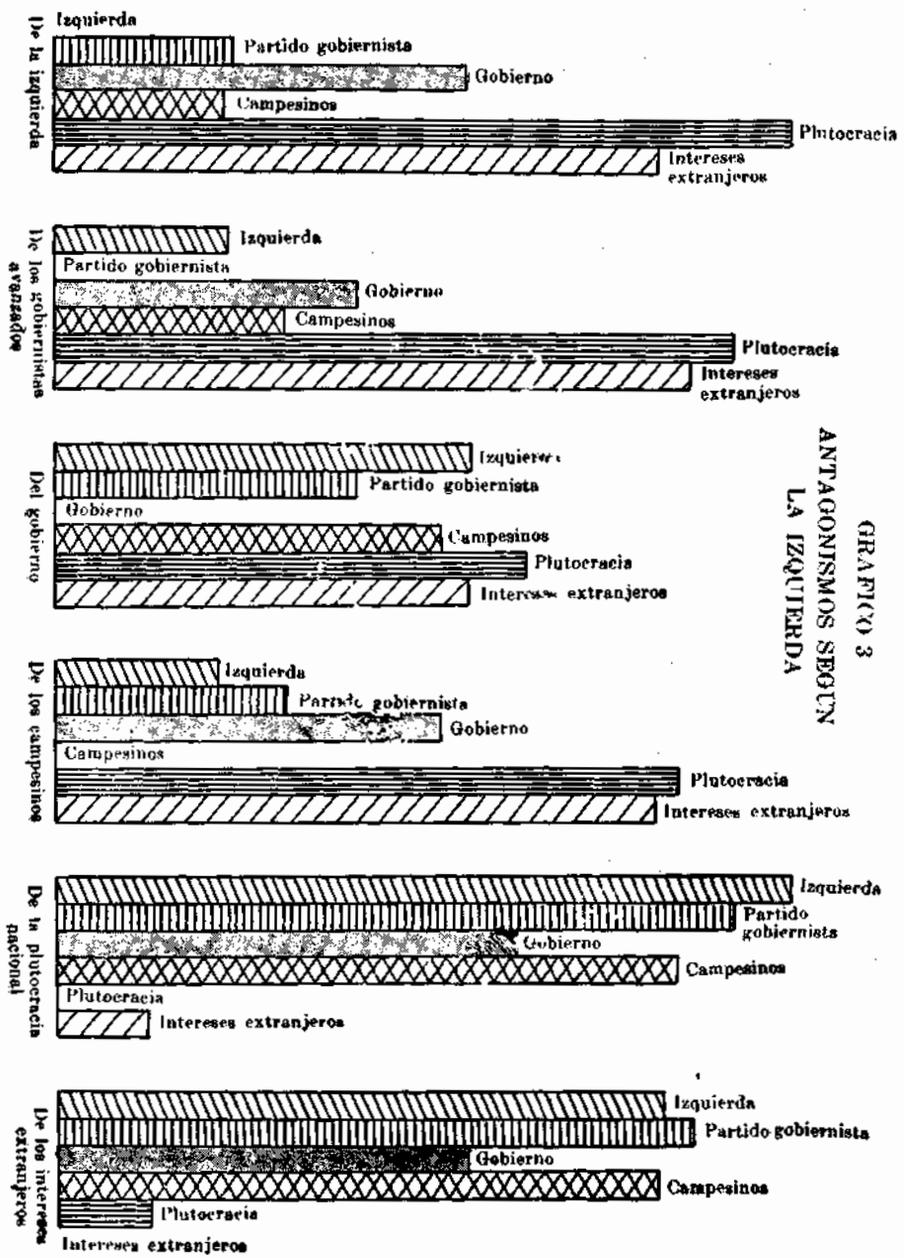
El grado de comunicación entre las diferentes fuerzas políticas y la índole de la información de que dispone cada una respecto a las posiciones e intenciones de las demás, es un índice importante de la fluidez y agilidad del sistema; desde otro punto de vista, permite determinar, para cada una de ellas, si las demás fuerzas la consideran con posiciones bien definidas o ambiguas.

El método aplicado permite realizar una exploración de tres situaciones. Primero, una comparación entre la importancia o peso que cada fuerza se atribuye a sí misma, frente a la que le asignan los demás; en segundo término, un análisis análogo referido a los controles de hecho; y, por último, referido a los intereses.

El cuadro 38 muestra cómo ve cada grupo la constelación de fuerzas políticas del país que se considera. La primera diferencia radica en la inclusión y omisión de algunas fuerzas. Así, la opinión GA otorga una importancia significativa a los intereses extranjeros y a las fuerzas armadas, mientras la opinión GM las excluye, pero incorpora —igual que la opinión I— a la prensa y la radio; a su vez, la opinión I incluye como fuerza autónoma al parlamento y a diversos grupos de clase media y —en coincidencia con la opinión D— a grupos laicos y a la Iglesia. Puede advertirse, además, cómo las opiniones I y D consideran a la derecha con un peso mayor que el que le atribuyen las opiniones GA y GM; a su vez, la opinión I subestima a la izquierda —en comparación con el peso que le asignan las demás opiniones— y la opinión GM coincide con las otras en la apreciación del partido gobiernista. Con respecto al control de hecho se dan rasgos análogos a los señalados anteriormente; así, la opinión D atribuye a la derecha un mayor control y la opinión I asigna a la izquierda un control menor que el que suponen las otras opiniones (véase el cuadro 39).

Para evaluar la calidad de la información de que disponen los diferentes grupos políticos, es sumamente ilustrativo confrontar el interés que cada fuerza atribuye a las demás, con el que ellas mismas admiten tener. En nuestro caso, se realizó un experimento partiendo de los mismos grupos (gobiernistas avanzados, gobiernistas moderados, izquierda y derecha) y suponiendo que las opiniones GA, GM, I y D corresponderían a esos grupos de acuerdo con las conjeturas razonables de los participantes en el curso. El resultado indica un mayor conocimiento de las actitudes de izquierda por parte de los demás grupos, puesto que las otras fuerzas políticas hicieron 58 observaciones correctas y 14 equivocadas; en seguida viene la derecha, con 50 correctas y 22 equivocadas, y por último, el gobierno (42 y 30) (véase el cuadro N° 36). Estas cifras indicarían que se considera bastante bien definidas las intenciones de la izquierda y de la derecha, mientras existe cierto grado de incertidumbre respecto a la actuación futura del gobierno; esto podría deberse tanto a la ambi-

GRAFICO 3
 ANTAGONISMOS SECTO-
 LA IZQUIERDA



güedad de sus posiciones como a una función de transacción y contrapeso que estaría desempeñando. En particular, la opinión I interpretó sin errores los intereses de la opinión GA y, recíprocamente, ésta acertó los intereses de la opinión I en 21 de los 24 actos considerados. Si se analiza cada acto en particular, la mejor información sobre las actitudes de las diferentes fuerzas se produjo respecto a los casos de la reforma del sistema bancario y la política de comercialización de alimentos, seguido por la reforma impositiva y los convenios con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo; en cambio, el margen de error fue mayor en las apreciaciones de los intereses sobre la política de industrias extractivas y energética, la participación laboral en las políticas de remuneraciones y la política de vivienda (véase el cuadro N° 37).

CUADRO 36

COMUNICACION ENTRE LAS DIFERENTES FUERZAS POLITICAS
(medidas por la opinión acerca del interés de las otras fuerzas)

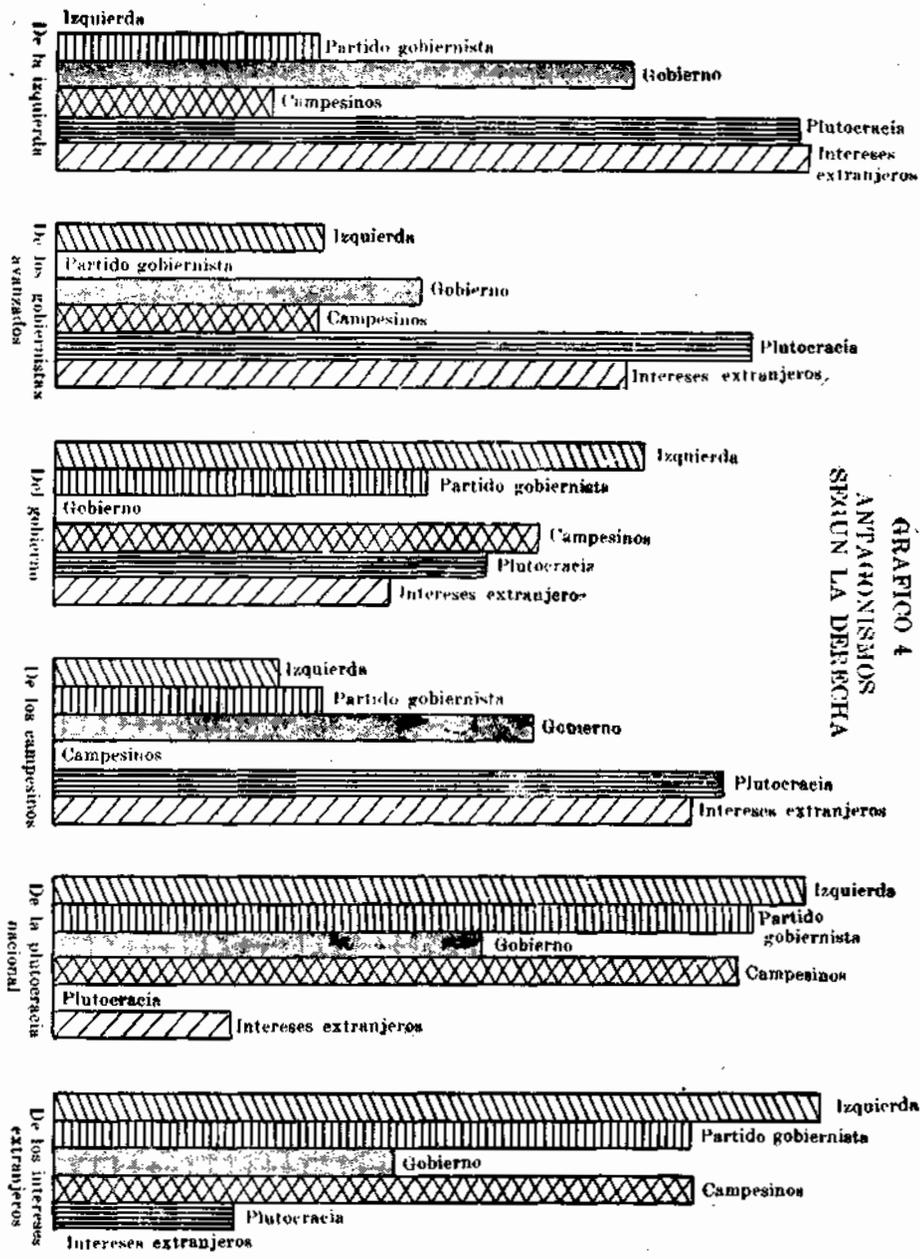
Opinión	Correctas	Incorrectas
Acerca de la:		
Izquierda	58	14
Derecha	50	22
Gobierno	42	30

CUADRO 37

INFORMACION DE LAS FUERZAS POLITICAS ACERCA
DE CADA ACTO

CORRECTA		INCORRECTA	
Reforma sistema bancario	9/9	Política de industrias extractivas	4/9
Política de comercialización de alimentos	9/9	Política energética	4/9
Reforma impositiva	8/9	Política de vivienda	4/9
Convenios con empresas extranjeras para explotación del subsuelo	8/9	Participación laboral en política de remuneraciones	4/9
Ampliación del derecho a votar	7/9	Estatuto de las inversiones extranjeras	5/9
Organización de grupos suburbanos	7/9	Ley universitaria	5/9
Política de ahorro	7/9	Organización de los campesinos	6/9
Estatización de la siderurgia	7/9		
Control estatal de empresas de interés público	7/9		
Régimen de seguros	7/9		
Control de empresas privadas nacionales	7/9		

GRAFICO 4
ANTAGONISMOS
SEGUN LA DERECHA



e) *Algunos controles que se ejercen dentro del sistema*

Es importante definir el margen de maniobra que tiene la Nación como tal y, dentro de ella, el gobierno y las fuerzas socioeconómicas. En el primer caso, un índice inicial puede proporcionarlo el grado de influencia que tienen los grupos de intereses extranjeros, en el conjunto de la vida nacional y en la sanción de ciertos actos de particular trascendencia. Como criterio para inferir la magnitud de ambos factores, puede analizarse el peso y el control que las diferentes opiniones atribuyen a los intereses extranjeros, en el primer caso, y a los grupos socio-económicos en el segundo.] El cuadro 38 muestra que la opinión GA es la que mayor importancia relativa le atribuye al peso del interés extranjero (16 por ciento), seguido por la I (9 por ciento) y la D (8 por ciento). En cuanto al control de hecho que ejercen, mientras la opinión GA les asigna un 15 por ciento respecto a la totalidad de los 24 actos, la opinión I les atribuye un 5 por ciento y la opinión D un 9 por ciento. Este panorama general varía según se consideren algunos actos aisladamente o se analicen series de actos. Así, para la opinión GA sería determinante el papel de los intereses extranjeros en los actos relacionados con los conventos con empresas extranjeras para la explotación del subsuelo y con el estatuto de las inversiones extranjeras. En general, su importancia se acrecienta cuando se trata de actos de índole económica y disminuye

CUADRO 38
PESOS DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

	Según los gobiernistas avanzados	Según los gobiernistas moderados	Según la izquierda	Según la derecha
Gobierno	25	30	15	15
Partido gobiernista	8	9	5	8
Partidos de izquierda	10	12	3	10
Partido de centro tradicional	3	4	2	6
Partidos de derecha	2	2	2	5
Derecha económica	11	18	26	25
Parlamento	—	—	10	—
Fuerzas Armadas	11	—	2	6
Organización sindical	9	11	6	5
Campeños	3	4	1	4
Clase media	—	2	8	—
Intereses extranjeros	16	—	9	8
Estudiantes	1	1	1	—
Grupos suburbanos	1	—	1	—
Prensa y radio	—	7	3	—
Iglesia católica	—	—	3	4
Masonería	—	—	3	4

CUADRO 39

CONTROL DE HECHO QUE EJERCEN LAS FUERZAS POLITICAS

1. Para la totalidad de los actos propuestos

	Según los gobiernistas avanzados	Según los gobiernistas moderados	Según la izquierda	Según la derecha
Gobierno	45	50	62	24
Partido gobiernista	1	9	0	9
Derecha	19	17	18	26
Intereses extranjeros	15	—	6	9
Partido de centro tradicional	1	4	0	7
Izquierda	12	13	6	19
Campesinos	3	4	1	3
Otros	4	3	7	3

2. Para los actos económicos básicos

	Según los gobiernistas avanzados	Según los gobiernistas moderados	Según la izquierda	Según la derecha
Gobierno	48	47	57	25
Partido gobiernista	1	8	0	9
Derecha	15	21	26	31
Intereses extranjeros	22	—	9	12
Partido de centro tradicional	0	4	0	6
Izquierda	9	10	4	14
Campesinos	5	5	1	2
Otros	—	5	3	1

3. Para los actos populistas

	Según los gobiernistas avanzados	Según los gobiernistas moderados	Según la izquierda	Según la derecha
Gobierno	36	42	53	24
Partido gobiernista	4	13	1	10
Derecha	16	8	11	16
Intereses extranjeros	3	—	4	5
Partido de centro tradicional	4	4	1	6
Izquierda	29	21	16	26
Campesinos	4	9	4	7
Otros	4	3	10	6

con las medidas políticas; de tal modo, su mayor influencia se expresa en la serie de actos básicos y la menor en la de actos populistas (véase el cuadro 39).

El cuadro 39 muestra también cómo ven las diferentes opiniones la importancia relativa del gobierno y de las fuerzas socioeconómicas, o, dicho con otras palabras, entre gobierno y poder económico. Surge de ellos la conclusión que la opinión D supone que el control de hecho lo ejercen sobre todo las fuerzas socioeconómicas y que la gravitación del gobierno no es decisiva; en cambio, para las opiniones GM e I el elemento fundamental del control de hecho radica en detentar el gobierno. En consecuencia, para la opinión D no sería mayor problema un gobierno de otros partidos, siempre que no alteren los controles de hecho; en tanto que para las opiniones GM e I —y sobre todo para esta última— el factor fundamental sería la ocupación del gobierno.

Asimismo, es ilustrativa la comparación entre el peso y el control de cada una de las fuerzas, que señala si la importancia de una fuerza política es permanente o circunstancial. En este sentido, existen dos casos extremos: el primero, cuando un grupo político con un débil peso llega al gobierno y a través de él, ejerce un importante control; en este caso es probable que si posteriormente pierde el poder, su control quede después reducido a una magnitud parecida a la de su peso. El segundo caso es el de los grupos que por sí mismos, y con independencia de ocupar o no el gobierno, tienen un significativo control sobre ciertas actividades. Es decir, poseen raíces propias dentro de la realidad social y económica, que la posesión del gobierno podrá fortalecer, pero que subsisten con prescindencia de esta circunstancia; éste sería el caso de los grandes intereses económicos o de los sindicatos obreros o de empresarios. En nuestro ejemplo, para todas las opiniones es relativamente grande la diferencia entre el peso del gobierno y el control que ejerce; en cambio, para las opiniones I y D, la derecha tiene mayor peso que control de hecho. (Véanse los cuadros 38 y 39).

CAPITULO 2:

LA DESCRIPCION DE LA REALIDAD POLITICA

PROPOSITOS DEL METODO

En este trabajo se propone y aplica una metodología para analizar la realidad política; esta tarea está inspirada, más que en una abstracta inquietud teórica, en el deseo de contribuir a elaborar un instrumento que pueda mejorar la calidad de las decisiones de quienes influyen en la vida política. El método que aquí se expone, como ya se señaló y se detallará más adelante, procura "ayudar a pensar" a quienes analizan la realidad política o deben adoptar decisiones. Se trata de que el político haga explícita la imagen que tiene de la realidad en que actúa, para poder analizar la compatibilidad que existe entre el programa que se propone cumplir y esa imagen.

Como se trata de un problema de metodología política, debe comenzarse por señalar que, no obstante ello, es posible que encierre una posibilidad creadora y que abra las puertas a un nuevo tipo de análisis, más comprensivo y revelador. Es sabido que un refinamiento en la metodología suele quedar relegado a la categoría de artículo de lujo, más o menos superfluo, que se utiliza para fundamentar y probar con elegancia aquello que ya se sabía y que cualquier personaje enterado podría relatar con menor precisión técnica pero con lenguaje más expresivo. Por el contrario, en este caso creemos que el mayor poder de penetración y sutileza del método permite llegar a una descripción de la realidad y a conclusiones que de otro modo no serían accesibles y que, en consecuencia, no sólo plantea un mejoramiento en la forma, sino que influye sobre el fondo del problema considerado. Tal vez una renovación metodológica en la ciencia política podría producir situaciones análogas a las provocadas en el campo económico por la aplicación de la contabilidad nacional y el modelo de insumo-producto, que no sólo iluminaron un área fundamental del conocimiento económico, sino que permitieron medir la interdependencia entre diferentes categorías económicas y someter a prueba la coherencia de muchas hipótesis y decisiones; en este caso, es evidente que sin esa metodología no hubiera podido llegarse a la elaboración de los tipos actuales de planes globales de desarrollo económico.

LAS DECISIONES POLITICAS

El campo que se intentará explorar en las páginas que siguen está ubicado en el meollo de la ciencia política, que —como lo definen con precisión Goguel y Grosser—, se propone "analizar e interpretar las estructuras, las formas, los comportamientos y los problemas que determinan las decisiones políticas, es decir, que afectan el porvenir común de la sociedad global, en general al nivel del Estado"¹. Figuran aquí en el centro de la definición las dos notas típicas que caracterizan el análisis a realizar: las decisiones políticas y su proyección hacia el futuro. No es éste el lugar para referirse en detalle a la teoría de las decisiones; pero deseamos señalar —siguiendo a Granger— que se contraponen a una simple teoría de las causas porque entre otras particularidades articula un aparato de información con un aparato de decisión².

El primer problema que surge es el relacionado con el grado de información y de racionalidad en que se basa el comportamiento político de quienes adoptan las decisiones. A este respecto, la experiencia cotidiana de muchos países revela una sorprendente dosis de irracionalidad —que a veces llega a la irresponsabilidad— en la forma cómo se resuelven importantes problemas públicos. En ocasiones, asombra ver cómo el mismo político que jugando al ajedrez hubiera considerado imperdonable mover una pieza sin prever las jugadas siguientes, adopta una decisión de trascendencia impulsado por la imaginación, el entusiasmo o el ansia de revancha, sin el menor análisis de las consecuencias probables de su determinación.

Las principales fuentes de los errores que se cometen al decidir, y que a veces tienen tan graves consecuencias, radican en fallas, ya sea en la percepción de la realidad, en la determinación de las premisas o en incoherencias lógicas en las conclusiones.

En primer término, puede estar equivocada la visión que se tiene acerca de las fuerzas que detentan el poder real en el país de que

¹ Alfred Grosser y Serge Hurtig, *Science politique et science sociale*, Institut d'Etudes Politiques de l'Université de Paris, Amicale des élèves, Paris, 1966-67 (mimeografiado), pág. 15. Con una orientación análoga, Eric Weil había señalado que la ciencia política es la ciencia que observa la formación de las decisiones gubernamentales y agregaba que el problema radica precisamente en saber cómo el gobierno y los gobernantes eligen en presencia de factores que en sí mismos dependen de decisiones de subgrupos y hasta de individuos influyentes. La ciencia política —continúa Weil— no debe contentarse con el estudio del comportamiento de los gobernantes ni hacer abstracción de toda otra forma de poder —como los poderes intermedios— ni de las reacciones casi instintivas de las masas, de las preferencias confesadas o inconscientes de los grupos y de los estratos sociales, de la estructura económica, de la distribución de la riqueza y de los puestos de responsabilidad. (Eric Weil, "Philosophie politique, théorie politique, en la *Revue Française de Science Politique*, Paris, junio de 1961, pág. 270).

² Gilles-Gaston Granger, *Formalismo y ciencias humanas*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1965, pág. 120.

se trata, o dejarse de lado algunas variables fundamentales, o subestimar por motivos emocionales algunos otros factores. Además, es inevitable que los elementos que se tienen en mente para explicar un proceso, sean muchos menos que los que realmente intervienen; y ello no por incapacidad o autoengaño, sino por las características de toda abstracción y por la imposibilidad física de manejar más de un cierto número de variables.

En segundo lugar, pueden estar erradas las premisas de las que se parte y creer, por ejemplo, que los factores determinantes de un cierto proceso político son otros diferentes a los reales; entender, por ejemplo, que basta con la sanción de una ley para que la realidad se acomode automáticamente al nuevo orden jurídico.

Una tercera situación puede consistir en que se extraigan deducciones erróneas de premisas correctas, por fallas de razonamiento o que se omitan conclusiones importantes de un análisis válido; por ejemplo, una oposición parlamentaria de izquierda puede obstruir la gestión de un gobierno de centro con el fin de debilitarlo, pero la consecuencia lógica de ello podría ser el desgaste de ambos y el triunfo de la derecha.

Frente a esta realidad, que muestra diversos grados y modos de irracionalidad en la adopción de medidas de gobierno, creemos que con una metodología adecuada podría mejorarse la calidad de esas decisiones. Se trataría, en esencia, de aplicar lo que tradicionalmente se llama método científico y que consiste en elaborar pautas rigurosas para explorar la realidad, en intentar explicar el funcionamiento del sistema de que se trata —en este caso, el político—, y por último, en controlar y aplicar, en lo posible, las hipótesis elaboradas. Como se ha afirmado con agudeza "el método científico es el arte de buscar entre los miles de sueños que engendra el cerebro humano, los que son descripciones valederas de lo real"¹.

Desde otro punto de vista, los análisis de quienes tienen la responsabilidad de las decisiones suelen ser parciales y omitir aspectos fundamentales. Este problema se manifiesta con toda su magnitud en el plano económico. Así, la viabilidad y los efectos probables de una política económica —o de políticas alternativas— casi siempre se evalúan mediante razonamientos puramente económicos. En los modelos utilizados comúnmente para planificar una economía, una vez establecidas las metas, se determinan las asignaciones de recursos y se comprueba la compatibilidad de las diferentes variables. Y aun en una economía de mercado, se toman en cuenta exclusivamente los factores económicos, pues a los elementos que constituyen el *status* político-social existente o planteado, se los considera como un dato de variación improbable y, en algunos casos, indeseable. Pero en ambas situaciones, la realidad política y social, que constituye el

¹ Jean Fourastié, *Les conditions de l'esprit scientifique*, Paris, Gallimard, 1966. Pág. 140.

ámbito en que deberán actuar las variables económicas y que las condicionarán —y que a su vez recibirá su acción— queda fuera del modelo. De ese modo, se ignora cuál es la probable reacción de las distintas fuerzas políticas frente a las medidas concretas del plan y cuáles serán los apoyos y rechazos que suscitará; así, todo el esquema económico corre el riesgo de girar en el vacío. De ahí el fracaso de tantas abstracciones teóricas, que ignoran que la economía es, esencialmente, un "arte ministerial" de la política. Esto no significa que siempre se omita el diagnóstico político, sino que, por lo general, tal diagnóstico se formula a grandes rasgos e implícitamente, de tal modo que, por ejemplo, las medidas de política económica propuestas se ajustan al carácter capitalista o socialista del país de que se trate; pero, tal como ocurría en la economía anterior a la contabilidad nacional, la mayor parte del análisis queda en lo meramente cualitativo y a menudo las opiniones o los juicios preconcebidos prevalecen sobre los hechos, que no se sistematizan o evalúan adecuadamente.

Por otra parte, no debe olvidarse que una descripción detallada de la realidad impide incurrir en generalizaciones que hagan olvidar la verdadera naturaleza de los hechos políticos sobre los que se desea actuar; de este modo, salta a la vista la incoherencia de un esquema abstracto que omita —como ha sucedido con frecuencia en América Latina— la consideración de fuerzas políticas que se detectan físicamente, como los sindicatos obreros, o de problemas fundamentales, como el de la dependencia externa.

LA DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD

a) *Enfoque general e hipótesis provisionarias*

El enfoque que se adoptará consiste en describir las cosas tal como aparecen, fuera de todo encasillamiento en un sistema de ideas rígido, e intentando, al mismo tiempo, conservar toda la riqueza de su significado. No se intentará dar una imagen única de la realidad, sino de reflejar la forma cómo la ve cada grupo que influye en las decisiones; ello condice con el propósito perseguido, que más que encontrar una sola representación de la realidad, busca mejorar la calidad de las decisiones de los diferentes grupos. Es obvio que cada fuerza política e, incluso, cada individuo tiene su propia visión de la realidad y orienta su conducta de acuerdo con esa evaluación. De tal modo, cada responsable de la adopción de decisiones tiene en mente su propio modelo de la situación, que le indica la viabilidad y las consecuencias probables de sus actos y en él se basa para decidir; por lo demás, la falta de un modelo no lo exime de actuar, de manera que con o sin él debe tomar medidas de gobierno¹. La meto-

¹ A este respecto, véase Oscar Varsavsky, *La matemática de las ciencias sociales*, Universidad Central de Venezuela, CENDES, abril de 1967, pág. 12.

dología que se propone no persigue sino la expresión ordenada y coherente del esquema mental que se tiene para explicar un proceso y en modo alguno suple el razonamiento que se formula para describir, analizar y valorar la realidad. Por el contrario, su principal función consiste en infundirle coherencia, impedir contradicciones y ayudar a perfeccionar esa representación mental. No quiere decir que esa imagen sea exacta; pero le da un instrumento para valorarla y mejorarla a quien la cree realista y se propone adoptarla como punto de partida para sus decisiones.

En una primera etapa, se tratará de describir la realidad— tal como la ven los diferentes grupos considerados— y de formular hipótesis explicativas, que podrán ser modificadas. En seguida, se las someterá a prueba, se las “castigará”, incorporándolas a modelos de experimentación numérica, que constituirán para el caso, el sustituto o la “simulación” de la realidad misma. De tal modo, a través de decenas de experimentos, se modificarán tanto la descripción como la hipótesis, se plantearán alternativas y, en definitiva, se podrá avanzar en el conocimiento de la realidad. Deliberadamente, no se establecen categorías, calificaciones ni límites definitivos y se comenzará la investigación con definiciones provisionales y bastante generales; tales elementos surgirán con mayor precisión después, al extraer las consecuencias de los experimentos numéricos.

En nuestro caso, se formulará inicialmente una hipótesis gruesa, definiendo de modo general las categorías a utilizar y sin detenerse a precisar, por ejemplo, los límites del sistema. La tarea de refinamiento de tales hipótesis se irá cumpliendo a la luz de los resultados de los experimentos. Es probable que para formular una explicación adecuada de los fenómenos políticos que se consideren, deban ampliarse los límites que inicialmente se le hubieran fijado al sistema e incluirse otras consideraciones de tipo económico, sociológico, psicológico e incluso antropológico; pero ello se realizará en el proceso de interpretar y extraer conclusiones de los resultados que vayan obteniéndose en el curso de la investigación. Entonces, al final, podrán reformularse las hipótesis, esta vez llenas del contenido que le hayan dado los sucesivos experimentos.

b) *Modelo y acción*

Pero no sólo se trata de describir la realidad, sino también de captar su sentido y sus conexiones esenciales; para ello, es indispensable analizar la información en algún contexto —de ser posible, el que suministre el propio “agente de decisiones”— y considerar sus interrelaciones.

Se tiende así a un planteo global, totalizador y se trata de determinar la interdependencia existente entre los diversos elementos que integran la realidad.

El análisis político debería, pues, determinar de qué elementos

se compone el sistema de que se trata, cuál es su sentido y en qué momento sus contradicciones internas o las que se producen al entrar en interacción con otros sistemas, llevan a un cambio. Para ello, es necesario volcar tales elementos en un modelo, que traduzca lo fundamental del diseño y del funcionamiento del sistema que preocupa, es decir, que intente "simular" la realidad. Asimismo, la modificación de uno de los elementos del sistema entrañaría un cambio en los demás, que el modelo debería poder prever. De tal modo, la principal ventaja de los modelos cuando están bien construidos, radica en que puede utilizárselos para mostrar interrelaciones y prever consecuencias, es decir, que pueden ser manejados con relativa facilidad. Además, al tratar de reproducir la realidad, es probable que se adviertan características y modalidades de esa realidad que antes pasaban desapercibidas, de tal modo que se la conocerá mejor, lo cual a su vez permitirá perfeccionar el modelo¹.

Desde el ángulo de su manejabilidad y de su utilidad para analizar y revelar situaciones específicas, reviste particular importancia la posibilidad de que el modelo se refiera a lo individual e introduzca la dimensión temporal; sería de muy poca utilidad la consideración de una abstracción política, en lugar de una realidad objetiva.

Sin embargo, además de emplearlo para describir, como observador, pasivamente una organización, debería utilizarse el modelo para orientar la acción. En este sentido, quienes están encargados de adoptar decisiones se enfrentan a un conjunto de acciones posibles y deben elegir entre ellas, para lo cual es útil que conozcan sus probables resultados. A este efecto, para relacionar acciones y resultados pueden emplearse diferentes métodos, que implican alguna descripción del funcionamiento del sistema al cual se aplica la acción. Los grados de elaboración de tales descripciones varían mucho. Así, una de las formas más comunes y menos elaboradas, consiste en aceptar que el sistema sobre el cual se aplica la acción es, respecto a ella, análogo a otro sistema sobre el cual se aplicó el mismo tipo de acción; como consecuencia se acepta entonces que el resultado será el mismo en ambos casos. En el campo empírico están en esta situación quienes orientan la acción a la copia de otro sistema. En el ámbito teórico suele darse en aquéllos que tratan de reproducir las teorías elaboradas para otro sistema y deben por tanto aceptar la analogía de ambos sistemas. Es obvio que las "teorías" de estos últimos suelen ser de utilidad operativa para los primeros.

Por lo contrario, las formas más complejas de descripción hacen explícito el funcionamiento del sistema y vinculan múltiples acciones con múltiples resultados; en esta última situación, la descripción se basa en la formulación expresa de hipótesis acerca del sistema. En el fondo, en cualquiera de los casos está en juego la validez de un

¹ Véase Lou's Couffignal, "Information et théorie de l'information", en *Le concept d'information dans la science contemporaine*. Paris, Les Editions de Minuit, 1965, pág. 343.

conjunto de hipótesis que vinculan acciones y resultados. Por tanto, en el campo de lo abstracto los resultados son consecuencia de las hipótesis utilizadas.

LA UTILIZACION DE LAS MATEMATICAS

a) *La controversia*

Se llega así al problema de la utilización de las matemáticas en ciencia política. Este enfoque —y en general la aplicación en estas áreas del método científico— ha sido muy controvertido. El primer tipo de resistencias es el de quienes persisten en estudiar los textos en vez de los hechos y para quienes la ciencia política es sólo un modo de considerar el derecho público. Pero aun entre quienes la consideran como la ciencia del poder y profundizan en el análisis de los acontecimientos, existe una reticencia a admitir ciertas formas de razonamiento matemático que tiende a ordenar, jerarquizar y expresar simbólicamente fenómenos esencialmente cualitativos. En particular, perdura una fuerte oposición a aceptar la cuantificación en ciencia política, excepto en casos tan obvios como los resultados electorales. Sin embargo, por una parte los impresionantes progresos de la matemática moderna —incluso la “cualitativa”— y por la otra, el vertiginoso poder de cálculo de las computadoras, está cambiando la situación. Más adelante veremos cómo lo que se propone el modelo que presentaremos no significa la cuantificación de elementos esencialmente cualitativos, sino su expresión en lenguaje matemático, con el fin de abrir nuevas posibilidades de análisis. Como lo expresa con penetración Gaston Bachelard, “se advierte, meditando acerca del trabajo matemático, que proviene siempre de una extensión de un conocimiento tomado de la realidad y que, en las matemáticas mismas, la realidad se manifiesta en la función esencial: hacer pensar”¹.

i) *Las implicaciones ideológicas*

Una primera objeción de carácter ideológico, por una parte extiende las preferencias políticas de quienes han utilizado en mayor grado estas técnicas a quienes las empleen en el futuro y, por la otra, descalifica la aptitud de los métodos cuantitativos para discutir situaciones de cambio.

De tal modo, hay quienes le atribuyen a la orientación “cuantificadora” un carácter conservador, porque muchos de los métodos de que se valen fueron elaborados y aplicados en países en los que prevalece una oposición al cambio; en especial, se refieren a la experiencia de los Estados Unidos en donde se los utilizó para medir

¹ Gaston Bachelard, *Le nouvel esprit scientifique*, Paris, Presses Universitaires de France, 9ª edición, 1966, pág. 4.

pequeñas variaciones o matices dentro del contexto actual. Además, se recela de estudios de esta índole, porque alguna vez pretendieron realizarse investigaciones sociales, económicas o políticas con fines antinacionales o de espionaje, o también, porque los temas considerados están directamente vinculados con el interés concreto de la política internacional de las grandes potencias. Parece correcta la afirmación, referida a la ciencia política norteamericana de que "la medida en que esta «tecnología» está desprovista de valoraciones no tiene demasiada importancia, dados los compromisos claros de quienes las aplican. Los problemas que se investigan son los que plantean el Pentágono o las grandes corporaciones y no, digamos, los revolucionarios del nordeste de Brasil o la SNCC"¹ (Student Nonviolent Coordination Committee). Pero si el instrumento fuera realmente útil, ¿por qué no utilizarlo desde el punto de vista de los países en desarrollo, haciéndolo servir a nuestros ideales y necesidades nacionales? Tan absurdo sería dejar de utilizarlo porque ya ha sido empleado en otros contextos, como aplicarlo mecánicamente, sin tener en cuenta que se refiere a otra realidad y que existen distintas finalidades. No se trata, pues, de una evasión tecnicista, de un snobismo cuantificador ni de un refinamiento metodológico apto para otros países, sino del progreso del análisis político para diagnosticar —entre otras cosas— las efectivas posibilidades de cambio que existen en nuestros países; es decir, al emplearlas, se practica el más estricto realismo político. Por supuesto, la defensa de la viabilidad y utilidad de los métodos de experimentación numérica para explorar la realidad política y mejorar la calidad de las decisiones, no incluye aquellos casos en que se pretende suplir la carencia de hipótesis sólidas y de categorías realistas con un pseudo-cientificismo cuantificador.

La otra objeción ideológica se refiere a la incapacidad de los métodos cuantitativos, por su misma naturaleza, para describir situaciones de cambio cualitativo. Si se distingue entre procesos políticos "no antagónicos", "antagónicos" y "explosivos", puede sostenerse —como lo hace Althusser— que el primer momento se caracterizaría por cambios cuantitativos en la historia o en la teoría; el segundo, se manifestaría en agudos conflictos de clase en la sociedad o en crisis teórica en la ciencia; y en el último se produciría la explosión revolucionaria, ya sea en la sociedad o en la teoría². Parece claro que las formas meramente acumulativas —o cuantitativas— sólo se dan en procesos no antagónicos y no engendran cambios ("la suma no es sino excepcionalmente dialéctica")³, pero ello no condena a los mo-

¹ Noam Chomsky. *American power and the new mandarins*, New York, Pantheon Books, Random House, 1969, pág. 363.

² Louis Althusser. *La revolución teórica de Marx*, México, Siglo Veintiuno Editores S. A., 1968, pág. 179 y 180.

³ *Ibidem*, pág. 180.

delos construidos utilizando lenguaje matemático a ser simples modelos de evolución. En primer término, sería erróneo confundir la naturaleza intrínseca de un proceso político con la metodología utilizada para describirlo. En tal sentido, no parece haber inconveniente en discutir literaria y cualitativamente una situación de estancamiento o de retroceso; e inversamente, señalar mediante símbolos matemáticos algunas características de una revolución. Por otra parte, el modelo matemático puede indicar —dentro de este tipo de razonamiento— cuándo es probable que el cambio cuantitativo exceda el umbral después del cual podría convertirse en cualitativo. Precisamente, es mediante modelos matemáticos como se ha analizado con mayor profundidad las características, posibilidades y consecuencias de diferentes "estilos de desarrollo"¹. Y aunque el cambio no sea endógeno al modelo, éste puede mostrar con precisión entre quiénes y por qué se producen los antagonismos o evidenciar la explosión del antiguo sistema; en particular, mediante modelos de experimentación numérica es posible investigar, a través de pruebas sucesivas, si es o no posible transformar por simple acumulación un sistema retrógrado en otro revolucionario. En este caso, no se está dando un valor numérico a diferentes variables para seguir su evolución dentro de un sistema dado, sino que se están haciendo hipótesis alternativas —evolutivas o revolucionarias— acerca del funcionamiento de un régimen político y expresando esos razonamientos mediante relaciones matemáticas; de tal modo, es posible operar con gran número de variables y evitar incoherencias. Pero una vez obtenidos los resultados en símbolos matemáticos, se los interpreta y se los retraduce a razonamientos cualitativos. Y, según los casos, tales razonamientos pueden indicar la existencia de una situación de no antagonismos, de antagonismos o de explosión.

De paso, es útil señalar que el hecho de reservar la aplicación de métodos con cierto rigor técnico únicamente a los procesos "no antagónicos", podría estar asignándole —por exclusión— cierto carácter mágico a los procesos "explosivos" de cambio profundo. Tal vez en el fondo de este sentimiento esté la impresión de que muy pocas revoluciones se hubieran desencadenado de haber prevalecido la sensatez y el acatamiento al consenso. Pero no se capta la razón por la que una evaluación cuidadosa de la situación puede perjudicar o impedir el proceso; muy por el contrario, si resultara, por ejemplo, que en el momento inicial del movimiento probablemente no existirá consenso, entonces resaltará en toda su magnitud la necesidad de suplirlo con otros impulsos, tales como la audacia en la concepción o en la acción; o podría establecerse con cierta precisión hasta qué

¹ Véase el trabajo sobre "Estilos de desarrollo", realizado por el grupo de modelos matemáticos del CENDES (Universidad Central de Venezuela, Caracas) dirigido por Oscar Varsavsky, publicado en *El Trimestre Económico*, México, N° 144, octubre-diciembre de 1969, pág. 517 a 576; en él se examinan en detalle los estilos consumista, autoritario y creativo.

punto del proceso podría llegarse sin consenso y a partir de dónde éste sería indispensable. Por lo demás, dejar librada a la casualidad o a la confianza irracional la suerte de cambios profundos, constituye una de las peores formas de promoverlos.

Aquí surge otro problema: si antes de elaborar un plan político o de política económica, debe conocerse su viabilidad, ¿significa esto que las soluciones deberán ajustarse a la voluntad de los grupos pre-valetientes? Entendemos que no, pues ello equivaldría a negar la necesidad de cambio y significaría planificar para el mantenimiento del *statu-quo*; simplemente, se trata de poner en evidencia la índole y magnitud de los obstáculos políticos y tener así una visión realista de las dificultades que implican las medidas que se proponen. De este modo, se esfuma la ilusión ingenua de quienes creen posible ejecutar planes al margen o en contra del poder real que prevalece en cada país, e ignoran que en ocasiones la modificación de tales poderes es prerequisite para la viabilidad del plan. En todo caso, llegado a este punto de contradicción entre poder y plan, quedaría como alternativa dedicarse a modificar el plan o a cambiar las relaciones de poder (o por lo menos a sembrar ideas tendientes a ello). En nuestro caso, una de las características fundamentales del modelo es que se trata de un modelo de cambio, pues aunque éste no se produce de modo endógeno, pueden advertirse claramente los signos, la aparición de luces rojas, que indican una situación de crisis que necesariamente conduce a cambios, sea en el plan propuesto o en la estructura de poder. Por lo demás, no podría aplicarse válidamente un modelo simplemente evolutivo a sociedades en transición.

ii) Otras objeciones

Por otra parte, se invoca una razón de buen juicio, según la cual, puesto que en el análisis político lo esencial es cualitativo, si se estudiara preferentemente aquello que se puede cuantificar, se estaría centrando el análisis en lo accesorio. Los riesgos de esta situación han sido descritos gráficamente cuando se recomienda no ponerse en la situación del ebrio que una noche buscaba su reloj debajo de un foco de luz, y cuando se le preguntó, si era allí donde lo había perdido, respondió que no, que era en el otro extremo de la calle, pero que allá no se veía nada. Claro que también hubiera sido absurda la situación si el ebrio hubiera tenido una linterna para recorrer la calle, pero no la hubiera utilizado porque, por principio, sólo le gusta buscar con luz natural.

Además, se ha sostenido que no pueden extraerse del modelo más conclusiones que aquellas que resultan de las variables incluidas en él; pero es evidente que igual reserva es válida con respecto a los esquemas "in mente" o verbales, con la diferencia que en estos casos sólo puede retenerse un número mucho más reducido de variables y explorar muy limitadamente sus consecuencias.

En realidad, estas objeciones no serían válidas en nuestro caso, porque lo esencial del análisis político, aunque no sea cuantificable, puede expresarse con cierta fidelidad en lenguaje matemático; por ello, como se ha sostenido con razón, la oposición no se plantea entre cantidad y cualidad, sino entre precisión y ambigüedad. Además, con el tipo de modelos que aquí se presenta, no se pretende hacer predicción cuantitativa sino —como lo observa Varsavsky—, afinar los criterios de decisión cualitativa para elegir entre unas pocas alternativas de acción, cuyos efectos el modelo ayuda a comparar¹.

En este sentido, hay que distinguir con claridad cuándo se está cuantificando, cuándo se está usando la lógica matemática en problemas cuantificables y cuándo se está traduciendo a lenguaje matemático un razonamiento difícilmente cuantificable.

b) *Cuantificación aritmética*

Existen ciertas variables sociales que se expresan fácilmente de manera cuantitativa, tal como los resultados electorales, la distribución del ingreso y otros indicadores del nivel de vida, que son comúnmente utilizados en sociología. En estos casos, el uso de las matemáticas es bastante rudimentario y se remite exclusivamente al análisis de la estructura de los datos cuantificados, en especial de sus relaciones recíprocas.

c) *Uso de la lógica matemática en problemas cuantificables*

Una mayor complejidad en el uso de las matemáticas se logra cuando se trata de elaborar razonamientos que emplean la lógica matemática, sobre la base de datos cuantificados referentes a ciertas variables sociales. Un ejemplo, por demás sofisticado, lo ofrece el uso de la teoría matemática de los juegos de estrategia para resolver problemas políticos.

Otro campo dentro del cual es posible aplicar razonamientos matemáticos basados en variables descriptivas cuantificables, es el de las matemáticas estocásticas, es decir aleatorias, o debidas al azar. En los procesos sociales es posible detectar relaciones aleatorias donde aparecen elementos de probabilidad. Estas aplicaciones matemáticas han sido objeto de una profundización muy grande en estos últimos tiempos y pueden aportar a los estudios socio-políticos poderosas herramientas de razonamiento.

¹ Oscar Varsavsky, *Modelos matemáticos y experimentación numérica*, Buenos Aires, mayo de 1969 (mimeografiado).

d) *Traducción a lenguaje matemático de razonamientos difícilmente cuantificables*

En este caso —que es el del presente trabajo— se trata de utilizar tres métodos: el primero consiste en la traducción a lenguaje matemático de descripciones socio-políticas; el segundo, en el intento de cuantificar variables y relaciones contenidas en dichas descripciones; el tercero, en un método matemático que permita la resolución y el análisis de coherencia de una descripción relativamente compleja¹. Los dos primeros, que están íntimamente vinculados, consisten en estudiar en una descripción los conceptos que se pueden calificar y luego ver las relaciones que existen entre ellos.

i) *Clasificación de descripciones*

En el campo empírico resulta difícil encontrar actores cuyas descripciones se adapten completamente a las habituales clasificaciones teóricas de lo económico, lo social y lo político, que son categorías que se entremezclan en los hechos, cuando se analizan acciones y resultados. Es obvio que lo ideal sería disponer de una descripción integrada del sistema, que considere todos sus aspectos y que como tal sea una herramienta de análisis apta para orientar la acción; pero tanto a nivel teórico como operativo no existen aún descripciones globales, sino sólo referentes a aspectos parciales del sistema —del político, por ejemplo, como en este trabajo—. Por supuesto, esta parcialización no implica desconocer la necesidad de integración y sólo significa una etapa, tal vez un subsistema dentro de una descripción operativa integrada.

ii) *Características y expresión simbólica de la descripción*

El aspecto operativo le impone a una descripción la condición necesaria de ser capaz de llegar a resultados. Sin embargo, son muchos los factores que pueden entorpecer esta posibilidad, tanto por el manejo de una gran cantidad de hipótesis, como por el grado de vinculación explícita que existe entre las categorías de análisis contenidas en dichas relaciones. Así, cuando se trata de obviar dichas dificultades suele incurrirse en descripciones extremadamente simplificadas o utilizarse la analogía de sistemas antes mencionada.

En los hechos existen múltiples descripciones del funcionamiento de la vida política, cuyo grado de complejidad depende de la cantidad de categorías que se manejen y de las hipótesis que se consideren. Se presentan así dos requerimientos contrapuestos, pues mientras la

¹ Estos métodos, en especial en su aplicación a la economía y las ciencias sociales, han sido desarrollados fundamentalmente por Oscar Varsavsky, en trabajos efectuados en el Instituto de Cálculo de la Universidad de Buenos Aires y en el CENDES de la Universidad Central de Venezuela.

complejidad empírica de los sistemas exigiría hacer explícitas una gran cantidad de categorías e hipótesis, la necesidad de llegar a resultados, obliga a esquematizar. Se presenta así una disyuntiva: o se trabaja con relaciones complejas con dificultades de manejo, o bien se simplifica en exceso, con el riesgo de perder contacto con la realidad. En síntesis, las ventajas y desventajas de ambos tipos de descripción serían las que a continuación se enuncian.

Las descripciones sencillas facilitan el estudio de coherencia, es decir, la comprobación que las hipótesis definidas acerca de las relaciones entre las categorías, no incurren en contradicciones lógicas; además es relativamente fácil llegar a conclusiones o resultados. Pero es difícil que con pocas categorías e hipótesis se pueda reflejar fielmente la realidad y, por lo tanto, cooperar al mejoramiento de la decisión. Además, el elevado grado de agregación hace difícil vincular esta descripción con las que se refieren a otros aspectos del sistema. Con esto se empobrece el análisis, que no resulta útil en procesos con más de un centro de decisión y con problemas de falta de coordinación entre ellos.

Por su parte, una descripción compleja, al usar una mayor cantidad de categorías e hipótesis, permite describir mejor el sistema, hace posible recoger en forma más espontánea la información que poseen los actores acerca del funcionamiento del sistema, facilita la vinculación de la descripción con las de otros campos y estudia mejor la coordinación de centros múltiples de decisión. Pero, a la vez, se dificulta el análisis de la coherencia de las hipótesis, es difícil llegar a resultados y la interpretación puede resultar complicada. Como se advierte, uno de los principales motivos por los que se evitan las descripciones complejas radica en la dificultad de manejo operativo de una cantidad alta de hipótesis.

Estas dificultades se agudizan cuando se trata de una descripción verbal, pero en los casos en los que puede usarse lenguaje matemático el problema se simplifica de modo notable, pues se facilita enormemente el manejo operativo. Hay tipos de descripciones, como las que son usuales en economía, que pueden traducirse con relativa facilidad a lenguaje matemático.

La descripción de una situación social o política puede y suele hacerse mediante palabras —como lo haría un buen escritor—, o empleando imágenes —si se tratara de un director de cine—, o utilizando el lenguaje matemático. Esto último no es fácil, pero la dificultad suele provenir de la falta de entrenamiento para formalizarla, más que de problemas intrínsecos de la descripción. Cada medio de expresión tiene sus ventajas y sus inconvenientes. El lenguaje discursivo es rico en matices y puede convencer por su elocuencia; a su vez, las imágenes visuales llegan directamente a la emoción; por su parte, la descripción matemática permite estudiar la coherencia de un gran número de hipótesis y las consecuencias que se derivan de ellas; y, precisamente, estas dos últimas consideraciones son extre-

madamente valiosas en un análisis de la realidad política. Si un estudio de esta índole no fuera lento ni costoso, podría abrir amplias perspectivas para replantear las hipótesis y para estudiar su campo de validez; y si, paralelamente, este método no se aplicara en forma mecánica, significaría un desafío no despreciable a la imaginación en la formulación de hipótesis. En esta posibilidad dinámica y creadora radica el mayor valor de este tipo de metodología.

El primer problema que se plantea es la traducción a lenguaje matemático de una descripción que se expresa originalmente en lenguaje verbal. Las hipótesis suelen consistir en vinculaciones entre las categorías de análisis o conceptos que se definen y que normalmente admiten calificaciones. A un concepto que admita calificación lo llamaremos variable. Por lo general estas calificaciones se pueden representar por un número, que denominaremos valor de la variable. Por ejemplo, puede describirse la disposición a transar, como concepto susceptible de calificarse. Si se adjudica a la disposición nula el número 0 y a la más amplia el valor 1, es fácil entender el significado de un valor entre 0 y 1 e interpretarlo; luego, este número representaría el valor de la variable. Es obvio que no se pretende establecer escalas comparativas, sino hacer explícita, hasta donde tengan significado, la calificación que necesariamente tiene implícita quien exprese la descripción en lenguaje habitual. Así, no se está cuantificando para después comparar elementos diferentes, que no pueden reducirse a la misma escala, sino que se está expresando simbólicamente un razonamiento.

Una vez que se asignó una calificación numérica a cada variable, hay que ver qué dicen las hipótesis acerca de la relación existente entre los conceptos, es decir entre las calificaciones de un concepto con las de otro concepto. En lenguaje matemático se habla de relaciones o ecuaciones, que establecen una vinculación entre el valor de distintas variables. Es ése el significado que tiene la realización de operaciones matemáticas entre las variables que se utilizarán en el modelo. De este modo, una multiplicación de variables sólo tiene sentido si el resultado refleja las interpretaciones previas que se tenían del fenómeno; es decir, no se están multiplicando elementos heterogéneos, sino relacionando calificaciones numéricas con interpretación clara. Por ejemplo, otra variable a considerar puede ser la ganancia de prestigio; una escala adecuada sería la que calificara con -1 la máxima pérdida de prestigio, y con $+1$ la máxima ganancia de prestigio, con lo cual es fácil interpretar a 0 como mantenimiento del prestigio. Además, la descripción puede decir que la pérdida o ganancia de prestigio depende de la disposición a transar. Así, el grupo que transa con máxima amplitud tendría una máxima pérdida de prestigio; si transara en forma intermedia tendría la máxima ganancia de prestigio; y si no transara tendría una pequeña ganancia de prestigio. Luego, para describir lo expuesto, se necesita una función tal que cumpla el siguiente cuadro:

*Disposición a transar**Ganancia de prestigio*

1	- 1
0.5	+ 1
0	+ 0.2

Hay muchas funciones matemáticas capaces de interpretar la correspondencia expresada: en general, se utilizará la que presente mayores ventajas para la etapa siguiente, es decir, la que tenga mayor simplicidad operativa.

Designemos por "x" las calificaciones asignadas a la disposición a transar y por "y" las asignadas a la ganancia de prestigio.

De este modo, como ejemplo, se tendría la siguiente ecuación, que representa aproximadamente lo planteado:

$$y = -5.6 x^2 + 4.4 x + 0.2$$

O mejor aún:

$$y = 1.6 x + 0.2 \text{ para } x \text{ comprendido entre } 0 \text{ y } 0.5$$

$$y = -4.0 x + 3.0 \text{ para } x \text{ comprendido entre } 0.5 \text{ y } 1.0$$

En síntesis, se posee una descripción cuantificada que corresponde a la descripción original y que abre nuevas posibilidades de análisis.

Para elegir el tipo de lenguaje que se utilizará en cada caso, debe tenerse en cuenta que muchas veces la exposición verbal tiene ventajas sobre la matemática; pero que en otras situaciones, la expresión matemática de un razonamiento puede llegar a ser indispensable no sólo para poder extraer conclusiones, sino también para poder desarrollar el pensamiento de modo inteligible y coherente. Así, si suponemos que la importancia de un acto de gobierno es función del grado de interés que en su sanción o rechazo tengan las diferentes fuerzas políticas y tenemos 24 actos y 32 fuerzas políticas—como en la parte B del capítulo anterior— resulta imposible llegar a establecer una jerarquía de actos en forma verbal.

¿Cómo comparar verbalmente los 24 actos entre sí, haciendo referencia al poco, regular o mucho interés que cada fuerza tiene en cada uno de esos actos? ¿Y cómo introducir verbalmente otros matices, tales como el atribuir proporcionalmente mayor importancia a los actos en los cuales se manifiestan fuertes intereses y en restárselos a aquellos en los que los intereses son débiles? O bien debería confiarse en la intuición y el golpe de vista, o eliminar la mayor parte de la información y considerar sólo la actitud de tres o cuatro fuerzas políticas, o bien incurrirse en un razonamiento de este tipo: parecería que los actos referentes a la organización de grupos suburbanos y la reforma al banco central son más o menos equivalentes, pues en el primer caso el gobierno, el partido del gobierno y los marginales

tienen un interés máximo, mientras que la Iglesia, los campesinos y los universitarios están muy interesados pero con una intensidad algo menor; existiría un interés mediano en la organización obrera, los terratenientes, la derecha, las compañías extranjeras y los profesionales y empleados; por su parte, demuestran poco interés los intereses extranjeros, la izquierda, el centro tradicional, los pequeños agricultores, los pequeños y medianos empresarios, la burguesía industrial, la financiera y los comerciantes; por último, las fuerzas armadas permanecerían indiferentes. Esta composición de fuerzas será aproximadamente equivalente a la que concita la reforma del banco central, en la que el gobierno, el partido del gobierno, los partidos de izquierda y derecha y la burguesía financiera tienen el máximo interés —en favor o en contra— en tanto que resultan indiferentes las fuerzas armadas, la Iglesia, los pequeños agricultores y los campesinos; y revelan un interés mediano los terratenientes, los pequeños y medianos empresarios, la burguesía industrial, los comerciantes, la organización obrera y los universitarios; a su vez, tienen un interés débil los intereses extranjeros, los profesionales y empleados y los marginales. Basta leer las deplorables líneas que anteceden para ver cómo se pierde el hilo del razonamiento cuando se comparan entre sí sólo dos actos; piénsese en el horrible e inútil galimatías que resultaría de una comparación simultánea entre 24 actos. Pues bien, la solución de este caso, para el que el lenguaje verbal es absolutamente impotente, se realiza con extraordinaria rapidez y precisión con lenguaje matemático. Si convenimos en que el interés máximo para que se sancione un acto es 1 y el máximo para que se le rechace es -1 , la indiferencia será 0 y los restantes grados de interés se ubicarán de acuerdo con esta escala; y si adoptamos los supuestos de que el valor de un acto depende del interés que suscite, sea positivo o negativo, y que además son más que proporcionalmente importantes los actos en los que se comprometen intereses mayores, resulta muy fácil, cómodo y exacto concluir que el valor de un acto (h) es igual al promedio de la suma de los cuadrados de los intereses que todas las fuerzas (i) tienen en él; es decir que:

$$\text{Valor } h = \frac{\sum_i (\text{Interés } ih)^2}{\sum_i i}$$

Se toma el cuadrado de los intereses porque el supuesto considera del mismo modo un interés positivo o negativo y además porque de tal manera se está restando importancia relativa a los intereses débiles; es decir que lo que se ha hecho no ha sido más que traducir a símbolos matemáticos el razonamiento verbal. Pero ahora existe una posibilidad real de comparar los 24 actos mediante una sencilla operación de multiplicación por sí mismo y de suma; y la justificación de tal proceder está en que traduce la hipótesis que se había estable-

cido, que hacía que el valor del acto dependiera del interés de las fuerzas políticas, con una disminución más que proporcional de los intereses débiles. La notación expresada es la más sencilla, pero no existe ninguna dificultad para introducir otros elementos y matices y poder operar con ellos con igual simplicidad. Por ejemplo, si se quisiera minimizar más aún la influencia de los intereses débiles, se elevaría al cubo o a la cuarta potencia en lugar del cuadrado; y si se creyera, por el contrario que los intereses débiles son muy relevantes, entonces se trabajaría con la suma del valor absoluto de dichos intereses. En síntesis, se posee una descripción en lenguaje matemático que corresponde a la descripción original y que permite mayores posibilidades de análisis.

El tercer método que se emplea a continuación de los dos examinados, es matemático y está destinado a probar la coherencia del planteo y resolver sistemas; se denomina de experimentación numérica y consiste en un método recursivo de resolver ecuaciones de diferencias, sólo para los valores de las variables que interesan y no en general. Presenta la gran ventaja de poder abordar sistemas con grandes cantidades de variables y relaciones, por lo que se ha aplicado a sistemas económicos. A él nos referiremos en el párrafo siguiente.

EL METODO DE EXPERIMENTACION NUMERICA

a) *Los principios generales*

Una vez traducida la descripción a lenguaje matemático, es necesario aplicar algún método que nos brinde las posibilidades antes mencionadas.

De los métodos matemáticos conocidos, el que mejor se adapta a este análisis es el de experimentación numérica¹. Como lo que interesa analizar son las consecuencias que se derivan de las hipótesis, deben conocerse las calificaciones que toman algunos conceptos, que llamaremos resultados, cuando otros conceptos, que representan las distintas posibilidades de acción toman otras calificaciones. En lenguaje matemático, ello significa conocer los valores de las variables resultado cuando se da un conjunto de valores a las variables instrumentales, o, lo que es lo mismo, se trata de resolver un sistema de ecuaciones.

El ideal de resolución de un sistema sería tener una expresión explícita que vinculara los valores de cada variable-resultado con todos los valores de las variables instrumentales que influyen en él. En matemáticas, cuando las variables son muchas y las relaciones no tienen una forma extremadamente sencilla, esto suele ser muy difícil

¹ Ver Oscar Varsavsky, "Modelos matemáticos y experimentación numérica", en *América Latina: modelos matemáticos*. Santiago de Chile, Editorial Universitaria S.A., 1971.

de lograr. De conseguirse, constituiría una solución válida para cualquier valor de las variables instrumentales. Pero hasta hace pocos años prevalecieron las dificultades operativas, de tal modo que muchos métodos matemáticos sólo brindaron una posibilidad teórica. Así, para llegar a resultados, a menudo se debían simplificar las relaciones entre variables, lo cual si bien era aceptable para muchos problemas, resultaba fatal para otro tipo de relaciones. Un buen ejemplo de esta situación lo ofrece la economía, que por lo general está obligada a utilizar relaciones lineales; y esta restricción era también válida para muchas de las descripciones sociales y políticas. Sin embargo, con posterioridad, la aparición de los computadores y la aplicación de nuevos métodos, han hecho variar sustancialmente la situación. En efecto, se resuelve el sistema, pero no en general; vale decir, se encuentran los valores de las variables resultados para un conjunto dado de valores de las variables instrumentales y no para cualquier valor. De este modo, si se utiliza cierta forma de relaciones matemáticas —ecuaciones en diferencia finita— el computador resuelve con extraordinaria rapidez el sistema. Por lo demás, en la mayoría de los casos, no interesa una solución general sino sólo la solución para un conjunto de valores que describen ciertas alternativas de acción política. Tenemos, pues, un método bastante flexible para resolver sistemas, que ha demostrado su utilidad operativa en un conjunto de casos difíciles¹. Pero su superioridad no radica sólo en que permite encontrar una solución. Para comprenderlo mejor y analizar las demás ventajas que reporta, en seguida se lo describirá con mayor detalle.

Ante todo, se formulan las hipótesis en lenguaje matemático; a continuación se le asignan valores a las variables instrumentales y la operación del método de experimentación numérica da un conjunto de valores que constituyen la solución. Sin embargo, en la práctica, la primera solución suele constituir un conjunto de valores inaceptables. Esto quiere decir que la visión del sistema de quien aplica el método, además de hipótesis, incluye cotas aceptables para la calificación de los conceptos representados por las variables-solución. De tal modo, el conjunto de hipótesis resultará aceptable no sólo cuando su formulación esté clara y no aparezcan entre ellas contradicciones sino además cuando las conclusiones que de ellas se derivan estén en el campo de lo "razonable", a juicio del usuario del modelo. Por ejemplo, si del análisis de un conjunto de hipótesis aparentemente razonables acerca de la realidad norteamericana se deduce que en el corto plazo el poder va a pasar a manos de la minoría de raza negra, ese sólo resultado puede servir para poner en duda la validez

¹ Una versión sintetizada de algunos de estos modelos se editó bajo el título de *América Latina: modelos matemáticos. Ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales*, Oscar Varsovsky y Alfredo Eric Calcagno, compiladores; Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1971.

de las hipótesis que hasta ese momento eran verosímiles. La ventaja que en este aspecto presenta el método de experimentación numérica consiste en que permite ubicar con relativa facilidad cuáles fueron las hipótesis que tuvieron mayor importancia en las consecuencias "no razonables". Este mero proceso de prueba de las hipótesis ya resultaría de por sí valioso; pero también puede ocurrir, en un caso menos favorable, que los resultados sean matemáticamente incompatibles, lo cual implicaría alguna contradicción entre las hipótesis planteadas. La utilidad de conocer este hecho es obvia. Ahora bien, como la velocidad del computador es muy elevada y su costo, por lo general, resulta moderado, la posibilidad de efectuar pruebas es muy alta. Esto permite seleccionar, de entre una gran cantidad de descripciones, aquélla que a juicio del investigador, se adapta mejor a su interpretación del sistema. Mientras tanto, en este proceso de ajustes, es notorio que se ha mejorado la calidad de tal interpretación.

Una vez establecidas las hipótesis y fijados los valores de los parámetros y variables —lo cual implica la adopción de una política— los resultados empíricos brindarán nuevas posibilidades de mejora, ya que el hecho de haber explicitado la descripción constituye de por sí un valioso mecanismo de análisis. Luego es necesario comprobar si la descripción se mantiene en el plano de lo razonable cuando varían los valores de las variables instrumentales. En caso afirmativo, quiere decir que se posee un instrumento de análisis útil para estudiar los efectos alternativos de diferentes acciones. Si esto no fuera así, significaría que las hipótesis planteadas sólo eran útiles para analizar un tipo de política. Normalmente, este hecho no constituye un buen indicador, pero el método también permite la modificación de las hipótesis inadecuadas, mediante una fácil ubicación de la fuente de inestabilidad.

En resumen, la experimentación numérica nos ofrece, para un conjunto de hipótesis e informaciones dadas, la mejor interpretación actualmente disponible para estudiar alternativas políticas y nos brinda un camino para mejorarla.

b) *Un ejemplo numérico*

Un ejemplo numérico permitirá ilustrar mejor el funcionamiento de la metodología cuyos principios se han expuesto. Cabe advertir que en este caso específico, muy sencillo para no confundir con complicaciones numéricas al lector, el ajuste se podría haber logrado eficientemente por los métodos usuales de la econometría, lo que no sucedería en los problemas complejos antes mencionados.

Supongamos que se definen tres categorías de análisis y que ellas admiten calificación. La primera puede representar una acción de un gobierno, que podrá consistir tanto en una medida de política general (por ejemplo, una reestructuración del sector público) como en actos concretos de índole política, social o económica (tal como

una devaluación monetaria). Las otras dos podrían representar resultados de dicha acción: proporción de empleados en huelga, coeficiente de inversión, etc. Además se tienen hipótesis que vinculan estas categorías y se admite que es posible representar cada una de las calificaciones por un valor numérico que resulta fácilmente interpretable. En este caso, nos referiremos a tres variables x , y , z . La hipótesis representa una relación entre las calificaciones y una ecuación vincula el valor de las variables.

Entre las muchas formas matemáticas de ecuaciones habrá algunas que representarán bien lo postulado en las hipótesis. Se escogerá de entre ellas a la que tenga mayores ventajas operativas. Con esto se habrá traducido la descripción a lenguaje matemático.

Sean x , z las variables que representan resultados. Sea y la variable que representa la acción.

La primera hipótesis puede decir que la variable x tiene cierta estabilidad propia y que y la afecta a partir de ese nivel haciéndola cambiar en el mismo sentido que y . Vale decir si y crece, x crece; si y decrece, x decrece. Esto puede representarse por $x_t = a + b \cdot y_{t-1}$ en que b es un valor positivo.

La calificación de x en un periodo t es igual a una cierta constante (estabilidad básica) más la influencia de y en el periodo anterior. El periodo será el tiempo que demora en traducirse el efecto de y sobre x .

La segunda hipótesis puede decir que la variable z aumenta con x y disminuye con y . Esto se puede representar por

$$z_t = cx_t - dy_t$$

Si el sistema se pudiera representar por ecuaciones tan sencillas como éstas, se podría encontrar un resultado general para x_t y z_t , para cualquier valor de a , b , c y d y cualquier trayectoria de y_t . Incluso se podrían probar prototipos de y_t . Desgraciadamente, en la práctica la gran cantidad de variables y ecuaciones hace imposible o muy costosa esta solución general. De allí que sólo se estudiará la evolución de x , z para ciertas trayectorias de y que son las que interesan por motivos prácticos. Esta solución es la que se necesita. Por lo demás, si se proyecta o planea un cambio de comportamiento, esto traería como consecuencia un cambio en las ecuaciones que haría perder el esfuerzo y el costo que significó resolverla en general.

Para encontrar los valores de a , b , c y d , se necesita una cierta cantidad de información; este método es especialmente útil cuando dicha información es limitada. Supongamos que en este caso conocemos los valores históricos de y_t y sólo valores aproximados de x , z .

Probemos con dos funciones que reflejan las hipótesis antes expuestas:

$$\begin{aligned} x_t &= 3y_{t-1} + 0,5 \\ z_t &= 0,2 x_t - 0,5 y_t \end{aligned}$$

Además los valores históricos de y_t se conocen y son:

t	-5	-4	-3	-2	-1
y	0,1	0,5	0,3	0,4	0,2

Los valores correspondientes que resultan para x , z son:

t	-4	-3	-2	-1
x	0,8	2,4	1,4	1,7
z	-0,09	0,25	0,08	0,14

Esto representa una "solución" de las ecuaciones para la trayectoria histórica de y , o lo que es lo mismo las consecuencias de las hipótesis planteadas. Para el periodo histórico se tiene información aproximada de los valores de x , z , que es la siguiente:

t	-4	-3	-2	-1
x	1,8	2,4	2,1	2,4
z	0,30	0,60	0,45	0,40

Luego, es necesario corregir las ecuaciones anteriores, pues la diferencia con el periodo histórico es demasiado grande. La técnica de experimentación numérica hace esto con bajo costo y alta velocidad. Examinando los resultados, es fácil proponer una corrección que eleve los valores iniciales de x y mantenga los que están aproximados.

$$x_t = 2 y_{t-1} + 1,5$$

$$z_t = 0,2 x_t - 0,5 y_t$$

La solución es en este caso:

t	-4	-3	-2	-1
x	1,7	2,5	2,1	2,3
z	0,09	0,35	0,22	0,36

Nuevamente es necesario introducir una corrección ahora en los z ya que los x están en un grado de aproximación suficiente. Los z tienen valores un tanto bajos; luego es necesario, o reducir la influencia de y o aumentar la de x .

Después de probar ambas, se adopta la segunda. Vale decir:

$$x_t = 2 y_{t-1} + 1,5$$

$$z_t = 0,3 x_t - 0,5 y_t$$

Con lo que se obtiene la solución:

t	-4	-3	-2	-1
x	1,7	2,5	2,1	2,3
z	0,26	0,60	0,43	0,37

Esta interpretación, compuesta de hipótesis y conclusiones que se derivan de ellas para un caso específico nos satisface. No quiere

esto decir que sea la única, sino que es una lo suficientemente sencilla como para que sea operativa; y su validez dependerá siempre de su adaptación a la información disponible. Su aporte consiste en que se trata de un método de revisión de hipótesis a través de las conclusiones que se derivan de ellas, difícilmente obtenibles sin el uso del lenguaje matemático. Vale la pena enfatizar que en este caso sencillo, la descripción puede obtenerse mediante la utilización de otros procedimientos. Pero en cuanto aumenta el número de hipótesis y categorías de análisis (ecuaciones y variables) este método tiene ventajas apreciables sobre el resto.

Una vez obtenida la descripción se pueden hacer pruebas sobre políticas alternativas que se representarán por la evolución de y_t . Mostremos cuatro de ellas.

	0	1	2	3	4
A					
y	0,1	0,4	0,7	1,0	1,0
x		1,7	2,3	2,9	3,5
z		0,31	0,34	0,37	0,55
B					
y	0,7	0,1	0,7	0,4	1,0
x		2,9	1,7	2,9	2,3
z		0,82	0,16	0,67	0,19
C					
y	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8
x		2,3	2,5	2,7	2,9
z		0,44	0,45	0,46	0,47
D					
y	1,0	1,0	0,5	0,1	0,1
x		3,5	2,5	2,5	1,7
z		0,55	0,80	0,70	0,46

Esto permite ver con rapidez las conclusiones que con la descripción aceptada tendrían políticas alternativas representadas por y_t . Puede imaginarse la ventaja que representa una herramienta así para instrumentos o actos múltiples de gobierno con múltiples resultados.

Por último puede alterarse la descripción de acuerdo a intenciones o hipótesis de cambios de comportamiento que suponen los agentes de decisiones. Por ejemplo, se puede alterar la aparente estabilidad inicial de x_t mediante su reducción. Esto puede representarse en lenguaje matemático reemplazando la ecuación

$$x_t = 2 y_{t-1} + 1,5$$

por

$$x_t = 2 y_{t-1} + 0,5$$

En dicho caso el resultado de la alternativa A sería:

t	0	1	2	3	4
y	0,1	0,4	0,7	1,0	1,0
x		0,7	1,3	1,9	2,5
z		0,01	0,04	0,07	0,25

Luego también es fácil estudiar las consecuencias de los cambios supuestos. Asimismo, si por ejemplo se sabe que en ningún caso z puede bajar de 0,10 el método nos da un mecanismo para revisar esta última hipótesis y corregir la incoherencia contenida en ella.

EL USO DE LAS COMPUTADORAS

Una computadora difiere esencialmente de una calculadora de mesa por la memoria, por la posibilidad de comparación y por la capacidad de cumplir un programa. Así, una computadora puede hoy guardar en su memoria rápida hasta un millón de dígitos. Además, puede comparar un número con otro y recordar cuál de los dos es mayor. Por último, es capaz de ejecutar un programa; según las necesidades de cálculo, puede establecerse el orden de realización de ciertas operaciones, para lo cual se le entrega previamente a la máquina la secuencia de operaciones a realizar. Estas tres facultades unidas a la capacidad de efectuar operaciones aritméticas y a la increíble velocidad con que trabaja, brindan al investigador enormes posibilidades.

La memoria de una computadora puede esquematizarse como un casillero donde en cada casilla puede entrar un número. El programa indicará a la máquina qué casilleros deberá ocupar para anotar cada una de las variables del modelo con que se desea trabajar. De esta manera, el conjunto de las variables del modelo es para la máquina una serie de casillas de su memoria. La habilidad del programador hace que la secuencia de operaciones que realiza la máquina responda a los requerimientos necesarios para la solución del modelo.

El procedimiento de experimentación numérica ("numex"), al introducir un modelo en una computadora, permite las siguientes etapas de elaboración:

a) descubrimiento de errores del programa. Los programadores suelen cometer errores de lógica al diseñar su programa; pero los diferentes circuitos de control que posee la computadora permiten detectar dichos errores con relativa facilidad;

b) prueba de coherencia de la estructura matemática. Cuando un modelo ha sido expresado matemáticamente, puede haber incoherencias que sólo se hacen perceptibles una vez que se trata de encontrarle una solución;

c) afinamiento del modelo. Cuando se ha conseguido obtener un modelo coherente, es decir, en el que no existen contradicciones

lógicas, es posible entrar en la etapa del refinamiento de las hipótesis relativas a las variables no cuantificables o no cuantificadas;

d) experimentación. Una vez obtenido un modelo lo suficientemente afinado, se entra en la etapa de su uso para los fines de análisis con que fue proyectado. La ventaja fundamental del uso del método "numex" por medio de las computadoras, consiste en permitir la elaboración de modelos mucho más grandes en cuanto al número de variables, en comparación con lo que sería factible mediante los procedimientos clásicos de confección de modelos.

En síntesis, se ha visto hasta ahora que muchas situaciones sociales y políticas pueden ser planteadas mediante modelos explícitos; que estos modelos pueden formularse por medio de funciones matemáticas, en el concepto amplio del término, definido al principio; y, asimismo, que los modelos matemáticos pueden ser tratados mediante el método de experimentación numérica, lo que permite su utilización aún en casos de problemas difícilmente cuantificables.

Es necesario destacar, finalmente, que un modelo no es más que la representación de la imagen que el analista tiene del fenómeno que está estudiando. Cuanto mayor sea la información que el analista maneje, mayores serán las posibilidades de acierto en las conclusiones a que se llegue; pero de ninguna manera el modelo substituye o condiciona la imagen disponible del fenómeno en estudio. Lo único que este método permite —y no es poco— es introducir la interdependencia de un número muy grande de variables con la certeza de trabajar sin errores de razonamiento.

CAPITULO 3:

FORMULACION DE UN MODELO POLITICO DINAMICO

EL CONTEXTO POLITICO

Para que la descripción que va a volcarse en el modelo ordene y jerarquice correctamente la información, es útil entroncar el análisis no sólo en la observación sino también en las grandes líneas del pensamiento político; no en vano durante siglos se han estudiado y sistematizado las pautas del comportamiento de la naturaleza humana frente a las diversas manifestaciones del poder.

A través del tiempo, la política ha sido considerada con una doble implicancia: por una parte, como una lucha por conquistar, ejercer y conservar el poder; y por la otra, como un esfuerzo continuado para mejorar la organización social y dar adecuada respuesta a las demandas colectivas. De tal modo, como dos aspectos inseparables de una misma realidad, las fuerzas políticas pugnan por controlar las decisiones políticas o al menos influir sobre ellas, mientras el sentido de la justicia y el concepto de legitimidad orientan la acción o denuncian las desviaciones. En este planteo coinciden autores de muy diferente inspiración ideológica. Así, Hermann Heller afirma que "debe considerarse a la unidad objetiva de acción del poder del Estado como la resultante de todas las fuerzas que actúan dentro y fuera, incluyendo la de los oponentes. . . Pero a causa de su función social, el poder del Estado no ha de contentarse con la legalidad técnico-jurídica sino que, por necesidad de su propia subsistencia, debe también preocuparse de la justificación moral de sus normas jurídicas o convencionales positivas, es decir, buscar la legitimidad"¹. Coincidentemente, Harold J. Laski sostiene que el Estado "como sistema de imperativos legales es un paralelogramo temporal de fuerzas cuyo carácter cambia a medida que cambian las fuerzas que determinan su posición relativa"; agrega que "el Estado preside un vasto conjunto de intereses, personales y corporativos, que rivalizan entre sí. Su derecho a la obediencia debe estar cimentado en su poder de dar

¹ Hermann Heller, *Teoría del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica, 1955, pág. 259 y 262.

carácter máximo a sus respuestas a las demandas sociales" ¹. Un correcto análisis político debería, pues, considerar ambos elementos, que son inherentes tanto a los hechos diarios como a la configuración del sistema en su conjunto.

La vida cotidiana está protagonizada por fuerzas políticas que pugnan por influir en el mayor grado posible en la sanción de actos de autoridad ², movidas por diversas intenciones y valiéndose de diferentes medios. Así, se procura contribuir al desarrollo nacional o mejorar las respuestas a las demandas sociales; o se obra para obtener mayor libertad de acción ³ o para conquistar ventajas personales o de grupo; o bien, se trata de perjudicar a los antagonistas; o, más frecuentemente, se suman varias o todas estas motivaciones.

Consideraremos como *fuerzas políticas* a todos aquellos individuos o grupos susceptibles de ejercer una influencia significativa sobre los actos de autoridad, estén o no institucionalizados; de tal modo, se incluyen tanto al Presidente de la República como a los partidos políticos, los sindicatos, la iglesia, las fuerzas armadas o los empresarios. *Actos políticos* son las medidas de gobierno o de simple poder que influyen en la realidad política y comprenden tanto las leyes y decretos formales como las acciones de grupos (por ejemplo, las decisiones de inversión de los empresarios, las presiones obreras, las rebeliones estudiantiles o las asonadas militares).

Aparecen así como elementos básicos de la vida política los actores —fuerzas políticas— y los actos —medidas de autoridad—. La finalidad de las fuerzas políticas consiste en influir sobre los actos; los medios empleados son la fuerza y el consentimiento. Y todo ello se cumple dentro de un sistema político, en el que se manifiesta la acción de una constelación de fuerzas políticas, junto a los mecanismos de sanción formal y de ejecución de los actos de autoridad.

LAS DEFINICIONES

En el sistema político distinguiremos, ante todo, una influencia vinculada al poder general de persuasión o de disuasión que cada una de las fuerzas políticas tiene sobre los distintos elementos del sistema, tal como la que ejercen el Presidente de la República, la Iglesia, las fuerzas armadas o los sindicatos. Se trata de una influen-

¹ Harold J. Laski, *Introducción a la política*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1960, págs. 15 y 21.

² Como lo afirma con precisión Harold Lasswell, "el estudio de la política es el estudio de la influencia y del influyente" (*Politics: who gets what, when, how*, Nueva York, Meridian Books, 1960, pág. 13).

³ Dice el general Beaufre que "la lucha por la libertad de acción es la esencia de la estrategia. De ella resulta que la protección de la propia libertad de acción (la seguridad) y la aptitud para privar al adversario de su libertad de acción (por la sorpresa y por la iniciativa) constituyen la base del juego estratégico" (*Introduction à la stratégie*, Paris, Librairie Armand Colin, 1963, pág. 121).

cia "catalizadora" en que actúan por sola presencia; de una suerte de "consenso" que forma una atmósfera de lo aceptable y lo reprochable políticamente y que envuelve a todas las fuerzas políticas. Todos conocemos ejemplos de la medida en que un gobernante decide su acción de acuerdo a la reacción que supone que tendrán las fuerzas armadas o las organizaciones empresarias o los sindicatos obreros, aunque éstos no hayan opinado ni presionado acerca de este acto concreto; a su vez, en un país en el que se realizan elecciones con regularidad, el consenso estará directamente vinculado a la opinión de los electores y a los medios utilizados para actuar sobre la opinión pública. De tal modo, el grado en que cada fuerza política tiene este "poder general de persuasión o de disuasión" se manifiesta en su peso, que señala su entidad o importancia y, en especial, su capacidad potencial para influir en las decisiones de autoridad.

Junto al primer elemento señalado, aparece el *control*, que es el dominio directo y especial que puede tener una fuerza política sobre los mecanismos de sanción y de ejecución de los actos. En el primer caso, se trata del *control institucional*, y en segundo del *control de hecho*.

La obligatoriedad de los actos de gobierno —y en cierto modo, la legitimidad del régimen político— está ligada al mecanismo formal de sanción de cada acto de autoridad. Esta sanción se logra de diversos modos, según sea el sistema de gobierno y la naturaleza del acto. En una democracia parlamentaria, por ejemplo, para determinados actos, se requiere la sanción de una ley y para otros basta con un decreto o una resolución; además, en los países en que existe el control de constitucionalidad, sería necesario que no lo invalide el organismo jurisdiccional que deba expedirse sobre la materia. Por su parte, en un régimen autocrático, bastará la voluntad de quien esté en la cúspide de la pirámide jerárquica.

De todos modos, en cada caso se conoce y puede seguirse paso a paso el cumplimiento de los requisitos necesarios para la sanción institucional de cada acto político propuesto. Ahondando el análisis, se sabe qué grupos o individuos manejan este proceso de sanción de los actos o, en otras palabras, qué grado de control institucional tienen; no es un secreto, por ejemplo, el número de parlamentarios que tiene cada partido político y la orientación política y atribuciones del Presidente de la República.

Una vez sancionado legalmente un acto de autoridad, sea mediante el dictado de una ley, un decreto o resolución, comienza la etapa de su ejecución. De tal modo, el acto de que se trata debe ser cumplido por los individuos o grupos a quienes se dirige. Se requiere así la realización de un conjunto de sub-actos parciales, concertados y casi siempre sucesivos. Por ejemplo, si se trata de una reestructuración ferroviaria, una vez sancionada la ley que la dispone y le asigna recursos, comienza un dificultoso proceso de ejecución de actos físicos tales como los actos administrativos de adquisición de mate-

riales, los problemas con los usuarios, el apoyo sindical, si se suprimieran ramales marginales la protesta de las poblaciones afectadas, etcétera. El análisis en particular de cada sub-acto revela qué grupos rigen su ejecución y de allí puede deducirse en qué proporción se reparte entre ellos el control de hecho.

Se tiene así, por una parte los actores, con su peso, y por la otra los actos de autoridad. El *valor* de cada acto indica su grado de importancia con respecto a los demás actos considerados.

Veamos ahora cuáles son las principales variables que se utilizarán, que describen las relaciones entre actos y fuerzas, y de éstas entre sí.

El *interés* de una fuerza política en la ejecución de un acto de gobierno es la actitud positiva o negativa de esa fuerza con respecto al acto considerado. Los incentivos que impulsan a una fuerza política a estar en favor o en contra de la ejecución de un acto no sólo consisten en el beneficio o en el perjuicio —a corto y largo plazo— que puedan recibir de él, sino también en el beneficio o perjuicio que pueda ocasionarle a las fuerzas antagónicas; además de las ventajas presentes, importan las futuras que puedan derivar de una disminución del poder de los adversarios.

La *acción* mide la energía con que actúa una fuerza política; es función del interés de la fuerza y del valor del acto y representa lo que esa fuerza querría hacer.

La *presión* es el grado de influencia que ejerce una fuerza política con el objeto de promover la sanción o el rechazo de un acto de autoridad. En otras palabras, es la intensidad con que una fuerza política lucha para que un acto sea adoptado o rechazado, y depende de la acción que haya ejercido y de su peso; este último elemento se incluye porque las presiones que ejerce una fuerza no sólo dependen de lo que ella misma quiere, sino también de lo que puede; de tal modo, la presión que puede ejercer una fuerza con peso infimo, no podría ser grande, aunque lo sean su interés y el valor del acto de que se trate.

La *solidez* de un acto indica su grado de firmeza derivado del resultado final de las presiones de las distintas fuerzas que la apoyan o rechazan.

La *factibilidad* de un acto indica las posibilidades de ejecución que dependen del control; puede ser institucional o de hecho, según sea el tipo de control de que se trate.

La *estabilidad* de un acto consiste en la posibilidad de su mantenimiento derivado del control de hecho.

Las relaciones de las fuerzas políticas entre sí, se manifiestan por los antagonismos, las transacciones y la compulsión. Estos dos últimos son los instrumentos a utilizarse para cumplir una estrategia política.

El *antagonismo* es la oposición o rivalidad entre fuerzas políticas resultante de la contraposición de sus intereses respecto a los

actos considerados; en sentido inverso, existirá afinidad cuando haya coincidencia en relación a tales actos. De este análisis surgirá la existencia de alianzas implícitas y la razón de oposiciones irreconciliables.

La *transacción* indica la conciliación entre fuerzas políticas que influyen antagónicamente o con diferente interés en el control; se manifiesta por un cambio de interés respecto a la ejecución del acto cuestionado.

La *compulsión* es la coacción que en los casos de estabilidad débil puede emplearse para lograr un cambio en el interés de las fuerzas opuestas, que otorgue un margen aceptable de estabilidad al acto de que se trate.

LOS DATOS INICIALES

El funcionamiento del modelo requiere que se lo "cargue" con algunos datos iniciales que consisten en la determinación de los actos políticos que van a someterse a prueba y en la evaluación que tiene quien va a adoptar las decisiones tanto acerca de la individualización y el peso de las principales fuerzas políticas como de su interés respecto a cada acto de gobierno y de los controles institucionales y de hecho que ejercen.

De tal modo, quienes van a adoptar las decisiones, deberán hacer explícita la imagen que tengan de la realidad sobre la que van a actuar y volcarla en el modelo. Así, la calidad de los datos iniciales dependerá de la seriedad y el rigor técnico de cada "agente de decisiones", que en unos casos se basará en meras hipótesis, mientras que en otros empleará medios más precisos, tales como análisis históricos o encuestas. En definitiva, expresará su visión de la realidad, que podrá ser verdadera o errónea, pero que es la que utiliza para decidir su acción. Además, como no se trata de dar "la versión" de la realidad sino de reflejar la visión que tiene quien va a decidir, con seguridad van a diferir los datos que suministre cada grupo político. Y será el modelo, precisamente, el que le muestre contradicciones e incoherencias y le obligue a repensar su visión de la realidad.

La metodología a aplicar somete a prueba un conjunto de *actos políticos* que se introducen en el modelo de modo exógeno. Por lo general, se trata de un programa de gobierno —o de programas alternativos que incluyen posibles actos de la oposición al gobierno— cuya viabilidad, coherencia y consecuencias desea determinarse; en el caso de que se estudie un período pasado, pueden incluirse situaciones de hecho, de difícil previsión para el futuro (tales como conflictos violentos, golpes de estado, etc.). Además, dentro de cada grupo de actos pueden identificarse "subprogramas" que acentúan una determinada orientación; por ejemplo, un conjunto de actos de índole económica, autoritarios, populistas, antioligárquicos o nacionalistas.

En seguida, quien va a adoptar las decisiones debe determinar cuáles son las *fuerzas políticas* que a su juicio pueden influir en la sanción o en la ejecución del conjunto de actos propuestos y en la opinión pública que se forme acerca de ellos. En el enfoque adoptado, que considera al modelo como instrumento para mejorar la calidad de las decisiones, se toman en cuenta a las fuerzas políticas que quién va a decidir cree influyentes, que son precisamente las que tiene implícitas en su imagen acerca de la realidad política; para ello, puede basarse, según sus posibilidades y su mayor o menor espíritu científico, en meras hipótesis, en investigaciones minuciosas o en una larga experiencia política. Casi con seguridad, la operación del modelo puede señalarle errores u omisiones cometidos en su apreciación y así, por aproximaciones sucesivas, podrá mejorar la descripción de la situación.

A continuación, se establece el *interés* que cada fuerza política tiene en la sanción de cada acto político. Tales intereses componen una matriz de X filas y Z columnas, en la que cada fila corresponde a una fuerza política y cada columna a un acto de autoridad. De tal manera, el interés ij representa el interés que la fuerza i tiene en el acto j . Este valor puede oscilar entre $+1$, que indicaría un apoyo total a un acto político y -1 que significaría el rechazo absoluto de dicho acto; a su vez, a una fuerza con interés 0 en un determinado acto, le sería indiferente su sanción o rechazo.

La matriz de *control institucional* es del mismo orden que la de intereses (X filas por Z columnas). El valor del control institucional ij representa la parte controlada por la fuerza i , del mecanismo institucional necesario para sancionar el acto j ; por ejemplo, si el acto j necesitara sanción legislativa, esta variable representaría el porcentaje de legisladores que responde a la fuerza i . Es cierto que en la generalidad de los actos de autoridad es difícil representar a la sanción institucional en un solo vector columna como el que se ha utilizado. Pero nada obsta a la realización de un análisis más detallado, en el que se considere a ese vector como la resultante de un número mayor de "subcontroles institucionales"; así, por ejemplo, podrían tomarse en cuenta las fuerzas políticas que intervienen en la sanción de la ley de que se trate y las que posteriormente gravitan en el dictado de decretos reglamentarios u otros requisitos legales.

El *control de hecho* también constituye una matriz de X filas por Z columnas y —de modo análogo al caso anterior— el valor del control de hecho ij representa la parte controlada por la fuerza i de los mecanismos de hecho necesarios para ejecutar el acto j . Aquí también deberá figurar la resultante de todas las operaciones de ejecución.

Tanto en el caso del control institucional como en el de hecho, cada columna de la matriz debe sumar 1.

Finalmente, deben determinarse a priori los pesos de las distintas fuerzas que componen el sistema político, que miden su capacidad general de persuasión o de disuasión. Aquí también el "agente de

decisiones" deberá hacer explícita su opinión respecto a las fuerzas políticas y después de haberlas individualizado, las jerarquizará y concretará en un porcentaje el peso que les atribuya. Para llegar a esta determinación deberá evaluar tanto el papel que históricamente ha desempeñado cada grupo político como su gravitación actual, para lo cual le será de utilidad el análisis de controles que habrá efectuado previamente. Por supuesto, las apreciaciones de cada "agente de decisiones" diferirán de las de los demás, tanto en la individualización de las fuerzas con relevancia —algunos omitirán grupos que otros incluyen— como en los pesos relativos que se les atribuyan.

EL FUNCIONAMIENTO DEL MODELO

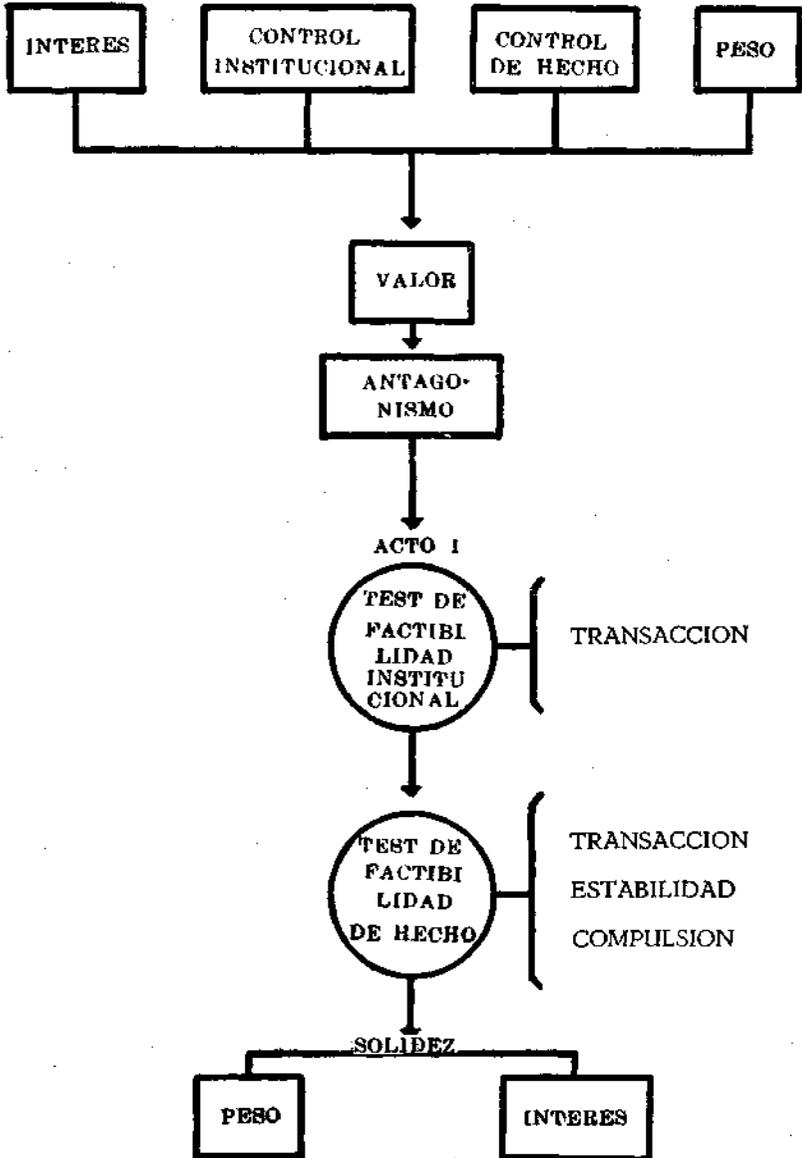
A partir de la situación inicial, caracterizada por la determinación de los actos de autoridad y de las fuerzas políticas y la asignación de los valores iniciales mencionados (intereses, control institucional, control de hecho y pesos), el modelo calcula el valor de cada acto, los antagonismos existentes entre las diversas fuerzas políticas, la viabilidad institucional y de hecho de cada acto de autoridad y la forma cómo se modifican los pesos y los intereses de cada fuerza política como consecuencia de la sanción o rechazo de cada acto. De una manera sintética, podría presentarse el proceso de cálculo en el esquema que figura en el gráfico n° 5.

a) Valor de los actos y acción de las fuerzas

A partir de los intereses que tienen todas las fuerzas respecto a cada acto, se jerarquizan cada uno de los Z actos que aparecen en el horizonte político. Para ello, se supone que el valor de un acto depende del interés que suscite en las fuerzas que participan en el proceso. Mientras mayor sea el interés, mayor será el valor del acto. Además, se desea recalcar el efecto de los intereses extremos y nulos. Así un interés máximo, comparado con un interés medio, debe afectar el valor en forma más que proporcional a los intereses, haciendo por tanto crecer la influencia del valor extremo y disminuyendo (relativamente) la importancia del interés medio. Asimismo, en el valor del acto influyen en igual forma los intereses a favor y en contra de los actos, de tal modo que un máximo interés negativo tiene tanta influencia en el valor como un máximo interés positivo. La función $y = x^2$ cumple con los requisitos señalados y será usada para medir la influencia en el valor del interés de cada fuerza. El valor total será un promedio de dichas influencias:

$$\text{Valor } h = \frac{\sum_i (\text{Interés } i \cdot h)^2}{\sum_i i}$$

GRAFICO N° 5



en que la sumatoria de las i representa el número de fuerzas consideradas.

Si todas las fuerzas tuvieran interés 0 en el acto, dicho acto tendría valor 0. Si todas las fuerzas tuvieran interés máximo (positivo o negativo), el valor del acto sería 1. Todos los valores de los actos oscilarán entre 0 y 1.

La acción que una fuerza ejerce en un cierto acto es función de dos factores: el interés de la fuerza en el acto y el valor de ese acto. La acción es mayor a medida que crece el valor del acto y el interés de la fuerza en el acto. Este último determina si la acción es a favor o en contra de la sanción del acto.

La fórmula

$$\text{Acción } ih = \text{Interés } ih \cdot \text{Valor } h$$

refleja lo planteado. En efecto, el valor del acto es siempre positivo lo que hace que el signo de la acción coincida con el signo del interés. Las magnitudes extremas de la acción se producen con un acto de máximo valor (1) en que la fuerza "i" tenga máximo interés ya sea positivo o negativo. Luego, la acción oscilará entre -1 y $+1$.

b) Antagonismos

El antagonismo se genera en las diferencias de interés entre dos fuerzas, que puede ser importante o no, según se den en actos de poco o de mucho valor. La diferencia de acción que dos fuerzas tienen en los distintos actos refleja exactamente lo planteado; por lo tanto, si se agregan dichas diferencias se tendrá un indicador del antagonismo entre las fuerzas. Entre las fuerzas habrá alguna pareja que tendrá un antagonismo máximo; pues bien: todo el resto de los antagonismos se referirán a él. Ese antagonismo máximo será el antagonismo de valor 1 y los restantes serán porcentajes de 1. El antagonismo no sólo mide intereses opuestos (de signo contrario) sino que además mide diferencias de intereses en el mismo sentido. Vale decir, también tienen antagonismo (aunque menor) fuerzas con la misma tendencia pero con diferente intensidad en sus posiciones.

La fórmula:

$$\text{Antagonismo } ki = \frac{\sum_{h=j} [\text{Acción } kh - \text{Acción } ih]}{\max_{h=j} \sum [\text{Acción } rh - \text{Acción } mh]}$$

refleja lo planteado.

De tal modo, para determinar los antagonismos, se compara la acción de las fuerzas "k" e "i" en el acto h. Se incluye el valor absoluto para eliminar la influencia de signo que el orden de los factores

podiera introducir (Acción de k — Acción de i , o bien Acción de i — Acción de k). Luego se suman las diferencias de acciones para todos los actos h (j actos). Cada una de estas diferencias de acción oscila entre 2 (Acción $+1$ de k y acción -1 de i) y 0 (coincidencia de intereses y por tanto de acción en un acto dado). Estas sumas se realizan para todos los sujetos (r, m) y se escogen entre todas las parejas posibles (rm) la de mayor valor. Luego los valores de los antagonismos oscilarán entre 0 y 1. Los valores cercanos a cero mostrarán coincidencias de intereses y los cercanos a 1 máxima discrepancia.

La sola construcción de esta matriz ya ofrece un resultado valioso, pues en el razonamiento mental sólo se consideran, de modo intuitivo, los antagonismos de las principales fuerzas entre sí, pero es difícil ver los que resultan entre las fuerzas de segundo orden. Además, puede determinarse con exactitud las causas de coincidencia y de oposición, y establecer hasta qué punto los antagonismos obedecen a disidencias ideológicas de fondo o a la divergencia de intereses frente a actos de gobierno concretos. De tal modo, puede obtenerse un cuadro bastante aproximado de alianzas implícitas y de oposiciones irreconciliables y sus sucesivas modificaciones a medida que va cumpliéndose el programa de gobierno considerado.

c) *Test de factibilidad institucional*

Una vez calculados el valor de cada acto y los antagonismos, el modelo pasa a analizar el primer acto del programa de gobierno propuesto. Con él se realiza, ante todo, un *test de factibilidad institucional*, que determina si el acto es o no viable desde el punto de vista legal; y, en el caso de no serlo al principio, el grado de transacción que se requeriría para obtener su sanción y con qué fuerzas políticas habría que realizarlas.

La factibilidad institucional de un acto se calcula por pasos. El primero es un mero recuento y consiste en ver si las fuerzas que tienen interés positivo en el acto reúnen un control institucional suficiente. Para el acto j se seleccionan las fuerzas "i" con interés positivo y se suma el control institucional que dichas fuerzas "i" tienen en el acto j : Factibilidad institucional $j = \sum_i$ control institucional i, j , en que los "i" son sólo las fuerzas con interés positivo en el acto j .

Si en este primer paso la factibilidad institucional j no alcanza el nivel mínimo requerido es necesario proceder a un segundo paso. Este consiste en ver si existen fuerzas con interés nulo o negativo pequeño. Si es así, es posible transar sin desvirtuar el sentido del acto. Esta revisión se hace ordenando las fuerzas de interés negativo pequeño de modo de dejar en primer lugar a la de menor interés (menor oposición). Cada una de estas fuerzas en caso de cambiar este

interés mediante una transacción aportaría un cierto grado de control institucional. Siguiendo el orden establecido se incorporarán fuerzas hasta el punto en que se logre el control institucional deseado. Puede suceder que dicho control no se logre, porque la magnitud de la transacción exceda la cota previamente fijada como aceptable, con lo cual se considera el acto como institucionalmente rechazado; en caso contrario el acto se considera aprobado. Si se ha transado, ello trae como consecuencia el cambio de interés en las fuerzas que transaron. Esto se hace agregando a los intereses negativos pequeños un valor positivo mayor, de modo que el nuevo interés sea positivo.

La presente versión del "modelo" no discrimina entre las fuerzas que pueden transar. Sin embargo, no existe dificultad en introducir los antagonismos, ya sea como restricción a las transacciones —no se permitiría la transacción entre grupos muy antagónicos o aquellos en que participan fuerzas "duras"¹—, o como un factor de ponderación en el costo o valor de la transacción.

La construcción de la matriz de control institucional revela si el acto es o no factible institucionalmente y, en su caso, el grado de transacción a que deberá llegarse para que sea sancionado (medido por el interés negativo que tenía la fuerza más opuesta al acto dentro de las que transaron); esta transacción puede consistir en el debilitamiento del acto tal como se lo proponía inicialmente o en la sanción de nuevos actos que den satisfacción a las fuerzas con las que se transa.

d) *Test de factibilidad de hecho*

Un acto de autoridad que cuente con sanción institucional, puede no cumplirse si las fuerzas políticas que controlan su ejecución le son adversas. Por ejemplo, una ley de reestructuración ferroviaria puede quedar en letra muerta si los sindicatos obreros la sabotean, o una ley de reforma agraria no cumplirse si los terratenientes no expropiados se niegan a sembrar, etc. Entonces, pasado positivamente el test de factibilidad institucional, se realiza el de *factibilidad de hecho*, que consta de dos partes. En la primera se realiza un recuento del control de hecho que ejercen las fuerzas políticas con interés positivo; si ese control sobrepasa la cota fijada, el acto será factible de hecho. Pero si fuera inferior, se pasa a la segunda parte, que consiste en un proceso de transacciones, análogo al examinado al referirnos a la factibilidad institucional. En ambas etapas, se sigue igual procedimiento y en caso de haber existido transacción en el control institucional, el conjunto de intereses que debe considerarse es el existente después de la transacción. Análogamente si se da una transacción originada

¹ Sobre la clasificación entre fuerzas "duras" y "blandas", véase H. J. Eysenck, *Psicología de la decisión política*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1964, En especial págs. 165 a 290.

en la necesidad de control de hecho ésta produce un nuevo cambio en los intereses que debe considerarse en los pasos siguientes.

e) *Test de estabilidad*

La ejecución de un acto de autoridad requiere, en el curso de su proceso de realización, ciertos requisitos que aseguren su *estabilidad*. Cuando se prolonga en el tiempo, suele no bastar la posibilidad inicial de cumplimiento; además, puede ser necesaria la ausencia de oposición enconada o violenta de quienes participen —aunque sea de modo minoritario— en el control de hecho. A veces, es suficiente un control de hecho relativamente pequeño para impedir la ejecución de un acto, si quienes lo ejercen quiebran las reglas normales del juego y recurren a la violencia o al sabotaje. Para reflejar esta situación en el modelo, es necesario distinguir si las fuerzas que dan dicho control de hecho tienen mucho o poco interés en el acto y si los que se oponen al acto lo hacen con mucha o poca intensidad. Para ello se pondera el control de hecho con el interés. Así, una fuerza que tiene un 30 % de control de hecho pero un interés positivo de 0.5 es equivalente en este sentido a una fuerza con un 15 % de control de hecho e interés de 1. Asimismo fuerzas que se oponen con poco control pero con alto interés negativo pueden equilibrar control de hecho positivo con bajo interés. A este concepto se le llama estabilidad.

La fórmula

$$\text{Estabilidad } j = \sum_i \text{Interés } i \cdot \text{Control de hecho } i$$

refleja dicha suma ponderada de controles de hecho.

En caso que este control de hecho ponderado esté por debajo de un cierto nivel será necesario ejercer *compulsión*. Normalmente el encargado de ejercer esa compulsión será una de las fuerzas del sistema, por lo general, el gobierno. El grado de compulsión será mayor mientras mayor sea la diferencia entre el nivel de estabilidad requerido y la estabilidad del acto.

Además, mientras mayor sea el control de hecho de quien se opone a esos actos, mayor será la compulsión necesaria. Estos dos factores, pues, son los que están en juego para incrementar la necesidad de compulsión.

La fórmula

$$\text{Compulsión } ij = (E_j - \text{Estabilidad } j) \text{Control de hecho } ij.$$

en que E_j es la estabilidad mínima aceptable, refleja lo expresado.

Debe entenderse que la compulsión será aplicada por aquellos que propugnan el acto en contra de quienes se oponen a él (ejercen control de hecho y tienen interés negativo).

De tal modo, la oposición de una fuerza con poco control de

hecho exigirá poca compulsión salvo en el caso en que la estabilidad sea muy precaria.

Es decir, el control de hecho mide la factibilidad inicial y actúa mediante transacciones; por su parte, la estabilidad se refiere a la perdurabilidad de ese acto derivada del control de hecho, que requeriría en cada caso un nivel mínimo y para lograrlo actúa mediante la compulsión. Se trataría así de disuadir la posible obstrucción de grupos que se oponen al acto de que se trata y ejercen control de hecho en magnitud significativa. Los resultados pueden ser sumamente reveladores: así, si resultara que la compulsión necesaria para lograr la estabilidad del acto excede la que está dispuesta a aplicar el gobierno, el acto no sería viable; por ejemplo, en el caso de que los mayores contribuyentes resistieran la aplicación de una ley impositiva y el gobierno no pudiera o no quisiera compelerlos al pago, esa ley no tendría estabilidad y no se cumpliría, aun cuando antes hubiera pasado positivamente los tests de factibilidad institucional y de hecho. Para el caso de que se decidiera forzar a quienes se oponen o se niegan a cumplir, el modelo establece el grado de compulsión necesario; de tal modo, este test, correctamente aplicado, indicaría cuándo es suficiente una compulsión mínima y cuándo la ejecución del acto requeriría una fuerte compulsión.

f) *La solidez de los actos*

La *solidez* de un acto refleja el consenso que existe respecto a su sanción y depende de tres factores: el valor del acto, el interés y el peso de cada fuerza. De tal modo, la magnitud de cada uno de ellos dará como resultante la intensidad de la presión ejercida. Por supuesto, no es igual presionar con respecto a un acto importante que hacerlo en relación a otro sin mayor significación; asimismo, debe distinguirse una situación en que realmente existe un alto interés en el resultado del acto, de otro en que su sanción o rechazo sea indiferente. Por último, una fuerza presiona también proporcionalmente a su peso; así, por más que el acto sea importante y el interés máximo, si la fuerza política es pequeña también lo será la presión que ejerza; no siempre se presiona como se quiere, sino como se puede. Con estos elementos, se determina la solidez de cada acto, que en el modelo es igual a la suma algebraica de las presiones ejercidas sobre cada acto por las distintas fuerzas.

El cálculo de

$$\text{Pres } ij = \text{Acción } ij \cdot \text{Peso } i$$

da una magnitud cuyo valor absoluto es menor o igual al peso. Si para cada acto sumamos todos los pesos así ponderados, vemos qué parte de la influencia del sistema está a favor o en contra de cada acto. Así, una proporción importante de la suma de las presiones a favor del

acto indicará que el acto tiene consenso en la estructura actual del sistema. Por lo contrario una proporción negativa alta indicará falta de consenso del acto.

La fórmula

$$\text{Solidez } j = \sum_i \text{Pres } ij$$

es pues representativa del consenso.

El cuadro de la solidez de cada acto revela su "anatomía", pues muestra cuáles son los apoyos y rechazos que recibe y permite formular conjeturas sobre las consecuencias del cambio de interés de ciertas fuerzas políticas.

g) *Los resultados*

Como resultado de la serie de tests examinada, puede establecerse, dados los intereses y controles institucionales y de hecho que se han supuesto, si cada uno de los actos de autoridad considerados son o no viables, cuál es su solidez y en qué condiciones de transacción y de compulsión. A continuación deberá determinarse qué modificaciones se producirán al final del cumplimiento de cada acto, tanto en los intereses y antagonismos respecto a los restantes actos, como en el peso de cada fuerza política. De ellos, resultará una nueva constelación de fuerzas (es decir, la anterior, modificada por las consecuencias del acto que acaba de cumplirse), que encarará los restantes actos del horizonte político. En este modelo, se considera el cumplimiento de los diferentes actos de autoridad como sucesivos, por una razón política y otra técnica; ante todo, si bien el cumplimiento de los actos se prolonga en el tiempo y coexisten en su ejecución, hay un momento, que generalmente es único para cada acto, en que se decide y juega su vigencia. Es cierto que al cabo de cierto tiempo de la actuación de un gobierno se superponen, por ejemplo, las reformas agraria y tributaria y la construcción de una represa; pero cada uno de estos actos ha sido presentado, considerado y decidido con una cierta secuencia. Además, si en el transcurso de la ejecución cambiara la situación prevista, este cambio —si fuera de importancia— podría introducirse en el modelo como un nuevo acto.

h) *Modificación del peso e interés de las fuerzas políticas después de cada acto*

Después de ejecutado cada acto, su cumplimiento o su rechazo modifica el peso de las fuerzas políticas, según hayan coincidido con la solución adoptada y con el consenso existente en el conjunto de las demás fuerzas.

La actuación de una fuerza producirá un efecto en su peso. Dos factores influyen en el aumento o disminución de peso: primero, la

coincidencia con el consenso; y segundo, el éxito en la gestión de imponer o rechazar actos. Se considera favorable para la fuerza el tener un interés coincidente con el consenso y con la aprobación (o rechazo) de un acto. Además influye un tercer factor institucional, que es la naturaleza de la fuerza. Hay fuerzas intimamente ligadas a la estructura de un sistema, a las cuales afectan poco la suerte de unos actos aislados; en muchos casos, la Iglesia puede ser un buen ejemplo de esta situación. Este concepto se expresa matemáticamente mediante las ecuaciones que siguen.

Antes de dar la fórmula para la variación del peso es necesario definir los siguientes tres parámetros que se utilizarán:

- i) g: Vale 1 si el consenso es mayor que cero y -1 si el consenso es menor que cero.
- ii) f: Vale 1 si el interés coincide con la aprobación o rechazo del acto (institucional y de hecho) y -1 si no coincide.
- iii) P_{ij} : Es la máxima proporción en la que el peso de la fuerza i puede verse afectada por el acto j .

La fórmula

$$\Delta \text{Peso}_i \text{ (Incremento peso)} = P_{ij} \text{Peso}_i \left\{ \text{Acción } ij \cdot g + \frac{\sum / \text{Acciones}_{kj} / \text{Peso } k}{\sum \text{Peso } k} \cdot f \right\}$$

refleja lo expuesto.

El primer término $\text{Acción } ij \cdot g$ tendrá signo positivo si la fuerza tiene un interés coincidente con el consenso y negativo en caso contrario. Su valor oscilará entre -1 y $+1$ y refleja con qué intensidad la fuerza apoyó o rechazó el acto o en otras palabras pondera la coincidencia u oposición al consenso. El segundo término

$$\frac{\sum / \text{Acciones } kj / \text{Peso } k}{\sum \text{Peso } k} \cdot f$$

tendrá signo positivo si la fuerza tiene éxito en la gestión de aprobar o rechazar actos y negativo si fracasa. Su valor oscilará entre -1 y $+1$ y refleja la intensidad con que las fuerzas apoyaron o rechazaron el acto y sirve como ponderación del éxito o fracaso.

Finalmente, la ganancia o pérdida de peso afecta los intereses. Se supone que las fuerzas que ganan peso pierden intransigencia y que sucede lo contrario con las fuerzas que pierden peso.

$$\Delta \text{ interés } ik = C_{ik} \frac{\sum}{m} \frac{\text{Antagonismo } im}{r} \frac{\Delta \text{ Peso } m}{\text{Peso } m}$$

Los cambios relativos de peso de todas las fuerzas se multiplican por sus respectivos antagonismos con la fuerza i . Ambos valores son menores que 1 y mayores que -1 . (Se supone que los efectos de cada acto no duplican el peso de una fuerza, salvo excepciones). Cada producto oscilará entre $+1$ y -1 . La suma de ellos tendrá como máximo la cantidad de fuerzas (r); por ello se divide por esa cantidad (r). De modo que el total varía entre $+1$ y -1 . Ahora bien, hay fuerzas más y menos duras. Mientras más dura sea, menos posibilidad habrá que cambie de interés. Además la mayor o menor dureza puede depender del tipo de acto. Estos factores se ponderan con el factor C_{ik} que se da exógenamente.

i) Cálculo del acto siguiente

Una vez que se ha establecido si el acto de autoridad en cuestión es o no viable, su costo en transacciones y compulsiones, y las modificaciones que comportaría en el peso o intereses de las fuerzas políticas, se pasa, con las nuevas cifras obtenidas, a efectuar la misma operación con el segundo acto, y así sucesivamente.

UN EJEMPLO SIMPLIFICADO

Para que se advierta mejor la forma cómo funcionan las ecuaciones del modelo, conviene aplicarlas a un ejemplo simplificado. No se seguirá exactamente la secuencia de cálculo para poder comparar valores de las variables en distintos actos. Se supone las fuerzas políticas A, B y C y los actos 1 y 2. La matriz de intereses sería la siguiente:

	1	2
A	1.0	1.0
B	0.5	0
C	-0.5	-1.0

Se calcula el valor de cada acto

$$\text{Valor 1} = \frac{\sum (\text{Interés } i)^2}{\sum i} = \frac{1.0 + 0.25 + 0.25}{3} = 0.50$$

$$\text{Valor 2} = \frac{1.0 + 0 + 1.0}{3} = 0.67$$

Del interés y valor resulta la acción

$$\begin{aligned} \text{Acción A1} &= 1.0 \times 0.50 = 0.50 \\ \text{Acción B1} &= 0.5 \times 0.50 = 0.25 \\ \text{Acción C1} &= -0.5 \times 0.50 = -0.25 \end{aligned}$$

$$\text{Acción A2} = 1.0 \times 0.67 = 0.67$$

$$\text{Acción B2} = 0 \times 0.67 = 0$$

$$\text{Acción C2} = -1.0 \times 0.67 = -0.67$$

A continuación se establecen los antagonismos

$$\frac{\text{Acción A1} - \text{Acción B1} / + / \text{Acción A2} - \text{Acción B2} /}{\max \sum_{h=j} / \text{Acción rh} - \text{Acción mh} /} =$$

$$= \frac{/ 0.50 - 0.25 / + / 0.67 - 0 /}{2.08} = 0.44$$

$$\frac{\Sigma / \text{Acción A1} - \text{Acción C1} / + / \text{Acción A2} - \text{Acción C2} /}{\max \sum_{h=j} / \text{Acción rh} - \text{Acción mh} /} =$$

$$= \frac{/ 0.50 - (-0.25) / + / 0.67 - (-0.67) /}{2.08} = 1.00$$

$$\frac{\Sigma / \text{Acción B1} - \text{Acción C1} / + / \text{Acción B2} - \text{Acción C2} /}{\max \sum_{h=j} / \text{Acción rh} - \text{Acción mh} /} =$$

$$= \frac{/ 0.25 - (-0.25) / + / 0 - (-0.67) /}{2.08} = 0.56$$

		A	B	C
<i>matriz de antagonismos</i> =	A	—	0.44	1.00
	B	0.44	—	0.56
	C	1.00	0.56	—

Se tiene, además, las matrices de control institucional y de hecho:

	<i>Matriz de control institucional</i>		<i>Matriz de control de hecho</i>	
	1	2	1	2
A	0.5	0.5	0.4	0.6
B	0.3	0.3	0.2	0.2
C	0.2	0.2	0.4	0.2

En seguida, se calcula la factibilidad institucional. Si el control institucional que ejercen las fuerzas que están a favor del acto fuera mayor que 0.5, el acto es aprobado institucionalmente. En este ejemplo, es el caso del acto 1, pues $0.5 + 0.3 = 0.8 > 0.5$. En cambio,

en el acto 2 el control institucional es 0.5, por lo que es necesario transar.

Se decide hacerlo hasta -0.3 , vale decir transar con fuerzas que tengan un interés por el acto nulo o negativo, que no sobrepase en valor absoluto 0.3 (-0.3). Además, se trata de transar con el mínimo de fuerzas posible, después de considerar distintos niveles de transacciones. En el ejemplo, se estudiará primero un nivel de 0.1, que significa transar con fuerzas que tengan valores comprendidos entre 0 y -0.1 . Esto es suficiente y se deja de transar pues el acto tendría una factibilidad de 0.8. En el ejemplo, al transar con la fuerza B se obtiene la factibilidad institucional. Por último, el interés de la fuerza B por el acto cambia y se convierte en positivo.

Los intereses después de la transacción serían los siguientes:

	1	2
A	1.0	1.0
B	0.5	0.5
C	-0.5	-1.0

A continuación, con los nuevos intereses, se estudia la factibilidad de hecho que resulta ser de 0.6 para el acto 1, y de 0.8 para el acto 2, por lo que no es necesario transar; si lo fuera, se procedería en igual forma que en lo institucional. En consecuencia, los intereses no cambian.

Después se determina la estabilidad de los actos, que sería:

$$\text{Estabilidad 1} = 1.0 \times 0.4 + 0.5 \times 0.2 - 0.5 \times 0.4 = 0.3$$

$$\text{Estabilidad 2} = 1.0 \times 0.6 + 0.5 \times 0.2 - 1.0 \times 0.2 = 0.5$$

Como se fijó en 0.4 el límite por debajo del cual la estabilidad es precaria, sería necesario aplicar compulsión.

Por ejemplo: a la fuerza C que se opone habría que aplicarle:

$$\text{Compulsión C1} = (0.4 - 0.3) \times 0.4 = 0.04$$

En seguida, pasa a establecerse la solidez de los actos, para lo cual deben recalcularse las acciones. En el ejemplo, por no cambiar los intereses respecto al acto 1, no cambian las acciones; pero en el acto 2 cambia la acción B2:

$$\text{Antes: Acción B2} = 0 \times 0.67 = 0$$

$$\text{Ahora: Acción B2} = 0.5 \times 0.67 = 0.33$$

El siguiente paso consiste en asignar pesos iniciales a cada fuerza política; en este caso, se supone el de A igual a 30, B igual 15 y C igual 20. Por ello, las presiones ejercidas serán:

$$\text{Presiones} = \text{Acción} \cdot \text{Peso } i$$

$$\text{Presión A1} = 0.50 \times 30 = 15.00$$

$$\text{Presión B1} = 0.25 \times 15 = 3.75$$

$$\text{Presión C1} = -0.25 \times 20 = -5.00$$

$$\text{Presión } A2 = 0.67 \times 30 = 20.00$$

$$\text{Presión } B2 = 0.33 \times 15 = 5.00$$

$$\text{Presión } C2 = -0.67 \times 20 = -13.40$$

De ello surge la solidez de cada acto:

$$\text{Solidez } 1 = 13.75$$

$$\text{Solidez } 2 = 11.60$$

Corresponde a esta altura calcular las variaciones de pesos después del primer acto.

En este caso el acto 1 tiene consenso, luego

$$g = 1$$

El acto 2 fue aprobado (institucionalmente y de hecho). Luego para las fuerzas A y B, f vale 1 y para la fuerza C, f vale -1. En este ejemplo utilizaremos un p_{ij} común igual a 0.1. Se procede con estos datos a calcular los incrementos de peso de i según la fórmula

$$\Delta \text{ Peso } i = p_{ij} \text{ Peso } i \left(\text{Acción } ij \cdot g + \frac{\sum \text{Acciones } kj \text{ Peso } k}{\sum \text{peso } k} \cdot f \right)$$

$$\Delta \text{ Peso } A = 3 \left(0.5 + \frac{0.50 \cdot 30 + 0.25 \cdot 15 - 0.25 \cdot 20}{65} \cdot 1 \right)$$

$$\Delta \text{ Peso } A = 3.13$$

Análogamente:

$$\Delta \text{ Peso } B = 0.69$$

$$\Delta \text{ Peso } C = 0.92$$

Los nuevos pesos serán:

$$\text{Peso } A = 32.13$$

$$\text{Peso } B = 15.69$$

$$\text{Peso } C = 19.08$$

Por último, se dan los nuevos intereses. Se supone una secuencia de actos —en este caso, se ejecuta primero el acto 1 y después el 2— y los intereses originales se modifican del siguiente modo después de aprobado el acto 1:

Se elige $C_{ik} = 0.5$ igual para todos los i

$$\Delta \text{ interés } A2 = 0.1 \left(\frac{0.046 \cdot 0.44 + (-0.046) \cdot 1.00}{2} \right)$$

$$\Delta \text{ interés } A2 = -0.006$$

Análogamente

$$\Delta \text{ interés B2} = 0.001$$

$$\Delta \text{ interés C2} = 0.023$$

Este incremento de interés se agrega a un interés negativo, lo que supone aumentar el valor absoluto de la oposición de la fuerza C al acto 2 desde -0.5 a -0.513 .

Luego los nuevos intereses son:

$$\text{Interés A2} = 0.994$$

$$\text{Interés B2} = 0.501$$

$$\text{Interés C2} = -0.523$$

PROCEDIMIENTO PRACTICO DE APLICACION

Para que se advierta mejor el fácil manejo del método propuesto, se señalarán a continuación los sucesivos pasos necesarios para su funcionamiento; más concretamente, las planillas que habría que llenar para hacerlo operar. Como se indicó, ante todo es necesario determinar los actos de gobierno que se someterán a prueba y las fuerzas políticas que se consideran como de real importancia en la situación política de que se trata. Con ellas se preparan tres cuadros a doble entrada, incluyendo en una parte los actos y en otra las fuerzas políticas. El primer cuadro se llena con los intereses que tiene cada fuerza en cada acto, graduado entre -1 (máximo interés en contra) y $+1$ (máximo interés en favor); el cero indicaría indiferencia (véase el cuadro 40). En la segunda y tercera planillas, se hacen constar los controles institucional y de hecho que ejerce cada fuerza respecto a cada acto, graduados porcentualmente, tal como se indica en los cuadros 41 y 42. A continuación, se le asigna un peso a cada fuerza política, que indica su poder general de persuasión y de disuasión; las cifras se normalizan de modo que la suma de todos los pesos sea igual a 100 (véase el cuadro 43). Estos cuatro cuadros proveen todos los datos necesarios para el funcionamiento del modelo. Si fuera lo suficientemente grande como para no poder resolverse a mano, tanto los datos como las ecuaciones expuestas se vuelcan en lenguaje de computadora y pueden así obtenerse los resultados en un tiempo mínimo. En nuestro caso, los ejemplos que se consideraron en el capítulo I, se procesaron con un programa en lenguaje fortran¹.

¹ Agradecemos la valiosa y desinteresada colaboración de Boris Yudelewicz y de Noelia Vial Araneda, quienes programaron y operaron el modelo en la etapa de computación.

SEGUNDO ESCENARIO. INDUSTRIALIZACIÓN PRIMARIA CON UN REGIMEN NACIONALISTA MILITAR. HIPÓTESIS MODERADA: INTERESES

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	Grupo nacionalista del ejército	Grupo conservador del ejército	Grupo pragmático del ejército	Intereses económicos extranjeros	Embajada extranjera	Grupos políticos tradicionales	Grupos políticos rebeldes	Importadores nacionales	Empresarios mineros	Universidad	Iglesia tradicional	Iglesia joven	Empresarios industriales y comerc.	Grupo regional oligárquico	Obreros	Campesinos
1. Golpe de estado	1	0.5	0.7	-1	-0.2	-0.8	0.9	-1	0.3	0	-0.5	0.3	-0.7	-0.5	0	0.5
2. Anulación del código del petróleo	1	0.5	0	-1	-0.6	0.5	1	-1	-1	-1	-1	1	-1	-1	0.4	0.8
3. Nacionalización de minerales estratégicos	0.2	0.8	-0.8	-1	-1	-0.2	0.3	-0.8	-1	0.5	-1	0.3	-1	-1	0.8	0.2
4. Vinculación del gobierno con el antiguo partido populista	0	-0.5	0.2	-0.2	0.2	0.8	0.2	0	0	-0.5	0.4	0.3	0.5	0	0.4	0.3
5. Nacionalización de la principal empresa petrolera	0.7	-0.8	-0.5	-1	-0.3	-0.7	1	-1	-1	1	-0.8	1	-1	-1	0.5	0.3
6. Relaciones con los países socialistas	0.7	-1	-0.3	-1	-1	0	0.8	-1	-0.8	1	-1	0.8	-1	0	0	0
7. Política exterior independiente	-0.8	1	-0.5	-1	-1	0	0.8	-0.5	-0.7	1	-0.7	0.5	-0.8	0	0	0
8. Control de cambios	0	0	0	-1	-1	-0.5	0.8	-1	-1	1	0	0	-1	-0.5	0	0
9. Devaluación	0	0	0	1	0.2	0.8	-0.6	-0.8	1	0	0	0	-0.5	0	0	0
10. Monopolio del comercio exterior	0	0	0	-1	-0.6	-0.4	0.9	-1	-1	1	0	0.6	-1	-0.8	0.4	0
11. Retirada del ejército de algunos lugares de trabajo	1	-0.2	-0.2	-1	-0.2	0.6	0.9	-1	-0.6	1	0.5	1	-1	-0.8	1	0.3

CUADRO 43

SEGUNDO ESCENARIO. INDUSTRIALIZACION PRIMARIA CON UN
REGIMEN NACIONALISTA MILITAR: PESOS INICIALES
DE LAS FUERZAS POLITICAS

1. Grupo nacionalista del ejército	16
2. Grupo conservador del ejército	5
3. Grupo pragmático del ejército	2
4. Intereses económicos extranjeros	8
5. Embajada extranjera	12
6. Grupos políticos tradicionales	5
7. Grupos políticos rebeldes	4
8. Importadores	8
9. Empresarios nacionales mineros	5
10. Universidad	5
11. Iglesia tradicional	5
12. Iglesia joven	3
13. Empresarios industriales y comerciantes	4
14. Grupo regional oligárquico	4
15. Obreros	6
16. Campesinos	8

BIBLIOGRAFIA *

- Alker Jr., Hayward R., "Causal inference and political analysis", en *Mathematical applications in political science, II*, Southern Methodist University, Dallas, 1966; *On political capabilities in a schedule sense: measuring power, integration and development* (mimeo), Santiago de Chile. FLACSO, 1971.
- Arrow, Kenneth J., "Mathematical models in the Social Sciences", en *The Policy sciences*, editada por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, California, Stanford University Press, 1951, reimpresso en 1965, págs. 129 a 154.
- Bonilla, Frank y Silva Michelena, José A., (editores), *Cambio político en Venezuela. Exploraciones en análisis y en síntesis*. Caracas. Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela y Centro de Estudios Internacionales. Instituto Tecnológico de Massachusetts, Cambridge, Massachusetts. Caracas, 1967. En especial, Silva Michelena, José A., "Venutopia I: Modelo experimental de un sistema político nacional" (págs. 473 a 533).
- Boudon, Raymond, *L'analyse mathématique des faits sociaux*. Paris, Plon, 1967.
- Brunner, R. D. y Brewer, G. D., *Organized complexity: empirical theories of political development*, New York, Free Press, 1971.
- Calcagno, Alfredo Eric, *Un modèle pour étudier l'action réciproque entre les forces politiques et les actes et projets du gouvernement*. Paris, 1961. Reproducido en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, enero-marzo de 1962.
- CENDES (Universidad Central de Venezuela), Grupo de modelos matemáticos (Bianciotto, José; Frenkel, Roberto; Leal, Luis; Marzulli, Luis; O'Connell, Arturo; Pérez Castillo, Juan P.; Testa, Mario; Varsavsky, Oscar y Yero, Lourdes), *Modelo para planificación a mediano y largo plazo, Prodingre*. Caracas, 1967; Equipo Desarrollo Económico y Modelos Matemáticos (Pérez Castillo,

* Se refiere únicamente al aspecto metodológico. Las aplicaciones a países se realizaron en los cursos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales a lo largo de cinco años y son el fruto de la experiencia y de múltiples lecturas de los participantes y de los autores.

- Juan Pablo; Belda, José; Carantoña, José; Bianciotto, José; Lugo de Bianciotto, Nélida; Leal, Luis y Yero, Lourdes, con la colaboración y asesoramiento de Ayza, Juan; Varsavsky, Oscar y el Departamento de Computación de la Facultad de Ciencias), *Estilos de desarrollo*. Caracas, 1971.
- Coplin, William (editor), *Limitation in the study of politics*. Chicago, Markham Press, 1968.
- Cornblit, Oscar, *Cambio político en Cuzco y Oruro a fines del siglo XVIII. Un estudio comparado de simulación* (mimeo), Buenos Aires, s/f.
- Cornblit, Oscar; Di Tella, Torcuato y Gallo, Ezequiel, "Un modelo de cambio político para América Latina" en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, enero-marzo de 1968.
- Deutsch, Karl W., *The nerves of government, models of political communications and control*, New York, The Free Press of Glencoe, 1963, págs. 26 y ss.
- Domingo, Carlos y Varsavsky, Oscar, *Un modelo matemático de la Utopía de Moro*, Instituto de Cálculo de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1963.
- Domingo, Carlos y Sananes, Marta, *Un modelo socio-político de Brasil*, Facultad de Ciencias, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970.
- Downs, Anthony, *An economic theory of democracy*, New York, 1957.
- Easton, David, "An approach to the analysis of political system", *World Politics*, abril de 1957, págs. 383-400; *A framework for political analysis*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall Inc. 1965. (Versión castellana: *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1969). *A systems analysis of political life*. New York, John Wiley and Sons, 1965.
- Easton, David (compilador), *Enfoques sobre teoría política*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1969.
- Guetzkow, Harold (compilador), *Simulation in social science*. New Jersey, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, 1962.
- Guetzkow, Harold; Alger, Chadwick F.; Brody, Richard A.; Noel, Robert C. y Snyder, Richard C., *Simulation in international relations: developments for research and teaching*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, N. J. 1963.
- Kaplan, Morton; *System and process in international politics*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1957.
- Klausner, Samuel (compilador), *El estudio de las sociedades*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1968.
- Lasswell, Harold D., *The future of political science*, New York, Atherton Press, 1964.
- Lazarsfeld, Paul F.; Barton, Allen H., "Qualitative Measurement in the Social Sciences: Classification, typologies and indices", en *The policy sciences*, cit.

- Lipset, Seymour M., (editor), *Politics and the social sciences*. New York, Oxford University Press, 1970.
- Pye, Lucian W., *Aspects of political development*, Boston y Toronto, Little, Brown and Company, 1966.
- Rashevsky Nicholas "Two models: imitative behaviour and distribution of status", en P. P. Lazarsfeld, ed., *Mathematical thinking in the social sciences*. Glencoe, Ill., The Free Press of Glencoe, 1954.
- Silva Michelena, José Agustín, *Crisis de la democracia*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios del Desarrollo, 1970.
- Simon, Herbert A., *Administrative behaviour: a study of decision making processes in administrative organization*, New York, Mac Millan, 1957. "Notes on the observation and measurement of political power", en *Journal of politics*, vol. 15, nov. 1953; reproducido en *Models of man, social and rational*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1957, págs. 62-78.
- Varsavsky, Oscar y Calcagno, Alfredo Eric (compiladores), *América Latina: Modelos matemáticos. Ensayos de aplicación de modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria S. A., 1971.
- Varsavsky, Oscar, *La matemática en las ciencias sociales*, Caracas, Cendes, Serie III, N° 1, 1967; *La predicción en las ciencias sociales*, Caracas, Cendes, Serie III, N° 6, 1968; "Modelos matemáticos y experimentación numérica", en *América Latina: modelos matemáticos*, cit.; *Largo plazo: ¿un solo estilo?*, Buenos Aires, noviembre de 1969. (mimeo); *Proyectos nacionales*, Buenos Aires, Editorial Periferia, 1971.



Los documentos que integran la Biblioteca PLACTED fueron reunidos por la [Cátedra Libre Ciencia, Política y Sociedad \(CPS\). Contribuciones a un Pensamiento Latinoamericano](#), que depende de la Universidad Nacional de La Plata. Algunos ya se encontraban disponibles en la web y otros fueron adquiridos y digitalizados especialmente para ser incluidos aquí.

Mediante esta iniciativa ofrecemos al público de forma abierta y gratuita obras representativas de autores/as del **Pensamiento Latinoamericano en Ciencia, Tecnología, Desarrollo y Dependencia (PLACTED)** con la intención de que sean utilizadas tanto en la investigación histórica, como en el análisis teórico-metodológico y en los debates sobre políticas científicas y tecnológicas. Creemos fundamental la recuperación no solo de la dimensión conceptual de estos/as autores/as, sino también su posicionamiento ético-político y su compromiso con proyectos que hicieran posible utilizar las capacidades CyT en la resolución de las necesidades y problemas de nuestros países.

PLACTED abarca la obra de autores/as que abordaron las relaciones entre ciencia, tecnología, desarrollo y dependencia en América Latina entre las décadas de 1960 y 1980. La Biblioteca PLACTED por lo tanto busca particularmente poner a disposición la bibliografía de este período fundacional para los estudios sobre CyT en nuestra región, y también recoge la obra posterior de algunos de los exponentes más destacados del PLACTED, así como investigaciones contemporáneas sobre esta corriente de ideas, sobre alguno/a de sus integrantes o que utilizan explícitamente instrumentos analíticos elaborados por estos.

Derechos y permisos

En la Cátedra CPS creemos fervientemente en la necesidad de liberar la comunicación científica de las barreras que se le han impuesto en las últimas décadas producto del avance de diferentes formas de privatización del conocimiento.

Frente a la imposibilidad de consultar personalmente a cada uno/a de los/as autores/as, sus herederos/as o los/as editores/as de las obras aquí compartidas, pero con el convencimiento de que esta iniciativa abierta y sin fines de lucro sería del agrado de los/as pensadores/as del PLACTED, ***requerimos hacer un uso justo y respetuoso de las obras, reconociendo y citando adecuadamente los textos cada vez que se utilicen, así como no realizar obras derivadas a partir de ellos y evitar su comercialización.***

A fin de ampliar su alcance y difusión, la Biblioteca PLACTED se suma en 2021 al repositorio ESOCITE, con quien compartimos el objetivo de "recopilar y garantizar el acceso abierto a la producción académica iberoamericana en el campo de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología".

Ante cualquier consulta en relación con los textos aportados, por favor contactar a la cátedra CPS por mail: catedra.cienciaypolitica@presi.unlp.edu.ar