

EMPATE POLITICO, INMOVILISMO E INFLACION: ALGUNAS NOTAS PRELIMINARES

Jorge Nef

Introducción

Desde comienzos de la década de los 70 dos problemas recurrentes han afectado a la gran mayoría de los países del mundo occidental. Uno de éstos ha sido un acelerado proceso inflacionario con recesión económica;¹ y el otro pueda configurarse como una crisis ostensible de la democracia liberal.² El primero de estos problemas constituye sin duda un desafío para la ortodoxia económica predominante ya que no sólo demuestra que la inflación y la recesión pueden coexistir, sino que ambos procesos se refuerzan mutuamente. El segundo fenómeno, la crisis de la democracia liberal, ha puesto una nota de pesimismo en la ideología política dominante en el mundo occidental, según la cual este tipo de democracia constituye el más alto, sólido e irreversible nivel de desarrollo político. El presente trabajo pretende bosquejar un vínculo tentativo y preliminar entre los dos fenómenos mencionados anteriormente. Ello se hace desde una perspectiva esencialmente teórica y comparativa.

Los análisis convencionales del proceso político y en especial de la política pública, se basan en la premisa de que el juego político es de carácter consensual. Desde esta perspectiva, el conflicto tiende a percibirse como una anomalía o disfunción que podría ser superada a la larga en tanto la cultura y las estructuras políticas evolucionen. Una premisa central en este estudio es que la normalidad utópica o fisiológica, de los funcionalistas, y la normalidad estadística no coinciden. Gran parte de los sistemas políticos, particularmente aquéllos del Tercer Mundo, no se caracterizan por un amplio grado de consenso. Es más, se podría igualmente argumentar que en las llamadas democracias occidentales, el modelo de consenso sólo representa una dimensión de la realidad. En consecuencia, es primordial establecer un modelo de análisis del Estado y la política pública, en el que las condiciones de funcionamiento normal sean primordialmente conflictivas.

A pesar de la creencia de que las crisis sociales, económicas y políticas constituirían situaciones anómalas pasajeras, la verdad es que han sido cada vez más una parte

inseparable del acaecer cotidiano. Por esta razón es imperativo sugerir una explicación sistemática que nos permita, tanto comprender situaciones nuevas, cuanto predecir su incidencia. El enfoque aquí utilizado pretende sobrepasar las barreras generalmente artificiales que se dan entre disciplinas académicas como la ciencia política, la sociología, la economía o la política pública.

De más está decir que éste no pretende ser un análisis elaborado y en profundidad de lo que es un fenómeno multifacético y sumamente complejo. Este es más bien un ensayo interpretativo³ dentro del marco de la sociología histórica, que sugiere algunas preguntas básicas en el estudio de las relaciones entre la política y las fuerzas sociales en el Estado contemporáneo. En este sentido este trabajo no es una teoría política de la inflación con recesión en un sentido formal, y menos aún, una teoría general de la política. Es más bien un esquema conceptual tentativo (y hasta el momento impreciso) que estudia las funciones y fundamentos políticos de la inflación y la recesión en el contexto de la llamada crisis de la democracia occidental.

1. Política y conflicto social

El siguiente apartado es una síntesis de posiciones teóricas que han sido utilizadas por cientistas sociales desde hace algún tiempo. Su originalidad consiste en integrar en un esquema teórico unificado, diversos procesos políticos, económicos y sociales. La perspectiva utilizada puede caracterizarse como un estudio de la política y las interacciones políticas en tanto que proceso de resolución de conflictos.⁴

Para los efectos de este estudio, el sistema político de una sociedad (lo político) puede entenderse como el conjunto de estructuras y procesos especializado en la creación, distribución y arbitraje del poder en dicha sociedad.⁵ Por otra parte, el conjunto de organizaciones y procesos formales cuyas decisiones finales afectan en forma autoritaria la distribución de valores para la sociedad en su totalidad constituyen el Estado. La tarea básica de un sistema político —y en forma muy especial, del Estado— es la forma en que se maneja el conflicto en la sociedad. Por lo tanto el Estado es esencialmente un mecanismo para tomar decisiones⁶ a través del uso de diferentes medidas de carácter autoritario, coercitivo y manipulativo que combinan tanto recompensas cuanto sanciones y que llevan aparejada una demanda explícita de obediencia. La fuerza y la aceptación de su uso se encuentra en la base misma de cualquier “orden” político. Dicho orden sólo puede entenderse en relación con las estructuras sociales y otras formaciones “no políticas” existentes, tales como la economía o el sistema de estratificación social.

1.1 Las fuentes del conflicto político

En general, los conflictos sociales que requieren decisiones políticas emanan de tres fuentes fundamentales: a) contradicciones intrasociales entre capacidades económicas y aspiraciones sociales⁷ (el resultado del grado de movilización); b) contra-

dicciones intrasociales entre élites y masas⁸ (aquéllos que acumulan la mayor parte de las capacidades y otros valores de la sociedad y el resto de la población; y, c) contradicciones intersociales entre la soberanía nacional y la dependencia internacional,⁹ en otras palabras la capacidad de cualquier estructura política para manejar sus propios asuntos con un cierto grado de autonomía. Tres problemas interrelacionados se encuentran presentes en los conflictos generales mencionados con anterioridad; éstos son, los problemas de la escasez, de la distribución y de la dependencia. Tales fenómenos a su vez establecen los principales parámetros dentro de los cuales el sistema de decisiones políticas del país (sistema político y Estado) opera.

1.2 Modos de resolución de conflictos

Desde nuestra perspectiva, las interacciones políticas pueden verse como un conjunto de transacciones conflictivas entre los diferentes actores sociales en aras de imponer sus objetivos por vía de autoridad sobre la comunidad en su conjunto. El poder efectivo de cada grupo puede medirse en la capacidad de obtener y retener el control del Estado. Una política pública, o producto político, constituye una distribución de poder en la sociedad a través de recompensas y castigos.

La razón de ser de cualquier sistema político es la mantención de la estructura de privilegios de la élite a la que sirve. Es posible asumir que ninguna élite renunciará voluntariamente, como grupo, tanto a su poder cuanto a sus ventajas comparativas. El manejo del conflicto en el Estado está primordialmente orientado a la preservación y al mantenimiento de las ventajas comparativas de la élite. Cuando el grado de presión social para distribuir autoritativamente recursos escasos (o "valores") por el Estado aumenta, se abren en abstracto cuatro posibilidades para resolver el conflicto. Cada una de ellas lleva aparejado un modo particular de accionar administrativo, con diversas formas y contenidos de política pública.

a) **Represión.** Las demandas que provienen de la sociedad (aquéllos que no constituyen la élite de poder) son reprimidas por el Estado a través de medios coercitivos y el *statu quo ante* es restablecido. La represión puede tomar formas diversas, desde controles sociales "suaves", aunque sistemáticos, hasta el terror organizado.¹⁰ La orientación general de este tipo de régimen es la desmovilización de las masas a través del uso persistente de violencia oficial, lo que al mismo tiempo sirve para fortalecer el control ejercido por las élites socioeconómicas. En términos generales este modelo constituye lo que podría denominarse un modelo autoritario o *Hobbesiano* de resolución de conflicto. Su correlato administrativo es lo que Gouldner ha llamado *burocracia punitiva* (*punishment-centered bureaucracy*),¹¹ donde los controles y en general las características policíacas de lo administrativo dominan la política pública.

b) **Revolución.** Un profundo cambio socioeconómico puede resultar como consecuencia del violento desplazamiento de la élite dirigente; nuevos actores políticos establecen su control sobre las instituciones políticas, alterando de este modo la existencia del *statu quo*. Esta situación implica la presencia de un alto grado de violencia

no oficial. En el lenguaje de Chalmers Johnson dicha violencia destruye radicalmente los valores y expectativas¹² de la que era hasta entonces la élite dirigente. Sin embargo, el grado de violencia manifiesta (y de terror) varía de caso en caso. Los fundamentos doctrinales de este modelo podrían llamarse marxistas a pesar de que Marx no ha sido su único teórico y proponente. El modelo administrativo de una revolución es difícilmente asimilable a la noción de una burocracia en sentido weberiano.¹³ El equipo administrativo es más bien un *cuadro militante* donde la racionalidad política de un alto contenido ideológico predomina sobre la rutina y predictibilidad burocráticas.

c) **Compromiso o consenso.** Una nueva composición de fuerzas puede lograrse al tiempo que el sistema se equilibra. Este es el caso típico del "modelo puro de consenso"¹⁴ en las tradiciones liberales (como la de John Locke) funcionales y pluralistas. A diferencia de la represión o la revolución, el consenso es un juego de "cooperación" —un juego de suma variable (*non-zero-sum game*) como los llama Rappoport.¹⁵ El supuesto central del consenso, a diferencia de los otros dos modelos ya mencionados, es que las capacidades del sistema están en un estado de expansión, lo que permite suficiente espacio para acomodar a los actores sociales dentro de la élite y al mismo tiempo reducir el conflicto distributivo entre élite y masa. El crecimiento económico es aquí una condición *sine qua non* para la mantención del "orden público".¹⁶ El tipo de administración predominante aquí es lo que Gouldner llama una *burocracia representativa* encargada de dispensar en forma más o menos pronta y "eficiente" una cantidad apreciable de recursos fiscales.

d) **Empate.** Finalmente ninguno de los modelos descritos con anterioridad puede darse y en su lugar el resultado será una combinación, o mutación, de la represión y la insurgencia bajo la formalidad del consenso. Esta alternativa puede llamarse inmovilista o inflacionaria. Las demandas sociales, particularmente las de aquéllos que no provienen de la élite, son procesadas por el sistema político sin recurrir directamente a la represión y sin alterar básicamente la existencia de los privilegios existentes. En su lugar el Estado produce solamente recompensas simbólicas. El compromiso, en un sentido real no se da, ya que no hay acuerdo posible entre grupos fuertemente en pugna por la apropiación de recursos limitados. Tampoco es posible un enfrentamiento abierto y violento. Ni la élite ni la masa tienen objetivamente la capacidad de ejercer control por dominación sobre el otro grupo, a pesar de que existe una crisis de hegemonía. Los grupos sociales en pugna evitan el conflicto violento y la estabilidad del sistema se mantiene a través de productos incrementales de carácter simbólico. A manera de ejemplo se podría citar los aumentos salariales que son inmediatamente reducidos por la espiral de precios; también aquí cabría mencionar actos legislativos, de carácter "nacional" o "patriótico" que no se relacionan en manera alguna a los problemas socioeconómicos reales que la sociedad enfrenta. Este modelo es esencialmente uno de inmovilismo político. Como los tipos hobbesianos o marxistas, el de empate constituye un juego de conflicto, un juego de suma cero (*zero-sum-game*). Su correlato administrativo es una forma de burocracia "inefectiva", *mock bureaucracy*, en el lenguaje de Gouldner.¹⁷ Aquí, ante la carencia de directrices centrales, (lo que resulta del empate y de las tendencias centrífugas del sistema político) aparejada a una

crisis fiscal aguda, el aparato administrativo muestra una marcada tendencia a la inactividad caracterizada por persistente "papeleo" e indecisión.

Como hemos dicho con anterioridad, es necesario recordar que estos cuatro modos de resolución de conflicto, o sistemas políticos, son abstracciones del mundo real. No hay ningún sistema político concreto que sea puramente consensual, represivo, revolucionario, o en situación de empate, en todos sus niveles al mismo tiempo. Cualquier situación concreta es una mezcla fluida de estos cuatro tipos ideales en la que una característica es predominante. Tampoco tales características predominantes son estáticas. El perfil de un sistema político, como mecanismo de resolución de conflictos, cambia históricamente en respuesta a la interacción compleja que se da entre capacidades económicas y aspiraciones sociales, entre élites y masas y entre soberanía y dependencia. De todos los modelos aquí discutidos, el empate constituye quizás el menos analizado y al mismo tiempo el que a nuestro parecer es el más promisorio como esquema teórico para entender la crisis contemporánea del Estado liberal. Las secciones subsiguientes de este trabajo se concentrarán en una elaboración general del modelo de empate.

2. El modelo de empate: inmovilismo dinámico

Al analizar el sistema político francés de la tercera y cuarta Repúblicas, Stanley Hoffman describió una sociedad empatada en los siguientes términos:

El . . . estilo de autoridad . . . se aproxima a uno de tipo no intervencionista . . . , vale decir no tanto a la integración sino que a la coexistencia de un autoritarismo limitado y de una insurrección potencial contra la autoridad. Lo que más llama la atención es el rechazo de las discusiones frente a frente que podrían llevar a compromisos entre todas las partes en un diferendo. Por el contrario, como en el modelo autoritario, los conflictos son referidos a una autoridad central más alta. Sin embargo, el otro aspecto esencial de este estilo es el rígido conjunto de límites impuestos a la autoridad: El poder se delega para evitar el drama de las relaciones sociales cara a cara. Pero esto es así sólo en la medida en que la existencia del poder desde arriba permanece impersonal y limitado tanto en su ámbito (contenido), cuanto en su intensidad (medios de acción) por reglas generales, precedentes e inhibiciones. . . . Como las únicas fuentes legítimas son los superiores y a pesar de que los roles de los dirigentes están estrictamente limitados, todas las asociaciones "de abajo" adoptan un aire de ilegitimidad o conspiración.¹⁸

La caracterización arriba mencionada es aplicable a aquellos países que, habiendo alcanzado un grado de estabilidad política y las características de la democracia liberal, se encuentran en una situación de incapacidad creciente para satisfacer aspiraciones acumuladas. Este análisis parte de un dato básico: el que las fundaciones sociales de la democracia occidental están enraizadas en un orden socioeconómico desigual que

ofrece oportunidades de avanzar sólo en la medida en que haya crecimiento económico estable y acelerado.

En el caso de Francia citado por Hoffman, el empate político fue un rasgo permanente de la vida republicana hasta mediados de la Quinta República Gaullista. En Italia el empate político es el estilo predominante del Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial mientras que la Gran Bretaña no entró decididamente en un ciclo de empate político sino a partir de la década de los sesenta. En varios países del Tercer Mundo —aquéllos generalmente referidos por los científicos políticos como democracias estables (en Líbano hasta los años setenta, Chile y Uruguay hasta mediados de los setenta, Costa Rica o Jamaica) parece que el empate se mantuvo —y en algunos casos se ha mantenido— por largo tiempo. En sistemas políticos menos institucionalizados¹⁹ la violencia oficial o insurgente siempre ha constituido un contrapeso relativamente más fácil de utilizar aunque no siempre efectivo, contra el inmovilismo político.

Cuando la capacidad de un sistema para generar excedente económico más allá de las demandas sociales colectivas entra en una fase de declinación, varias características emergen en el sistema político. La polarización subyacente entre patronos y trabajadores se hace clara y manifiesta. Huelgas seguidas por “lockouts” y medidas punitivas tienden a multiplicarse. La armonía política se quiebra en las asambleas representativas, como los parlamentos, y el diálogo político tiende a ser acrimonioso. Es posible que por un tiempo limitado las fuerzas políticas de centro o “moderadas” controlen los mecanismos formales de gobierno aunque en el mediano y largo plazo no tengan la capacidad de resolver la crisis. Esta falta de efectividad, a su vez, aumenta las tendencias centrífugas del proceso político.²⁰

El simple mantenimiento del orden público desplaza rápidamente cualquier objetivo de logro de metas distributivas como la función más importante del Estado. Los actores principales del drama político dedican la casi totalidad de sus energías en mantener las reglas formales de la interacción política aunque la consecuencia última de esta preocupación sea la intensificación de una parálisis gubernamental. Lo dicho aquí no significa que la mantención del *statu quo* no sea siempre la tarea principal del Estado bajo cualquier circunstancia. Por cierto que lo es, aunque aparece de otro modo bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, durante períodos de abundancia o expansión económica, la mantención del sistema tiende a descansar más sobre la capacidad del Estado en distribuir (no en redistribuir) recompensas para la población, en lugar de control social o engaños. Durante períodos de abundancia podemos considerar el logro de objetivos distributivos como la función más ostensible del Estado. Lograr dichas metas socioeconómicas tiene obvias implicaciones en términos de legitimación y estabilidad del sistema. Es esencial recalcar nuevamente que la distribución de bienes y servicios por el Estado normalmente implica la reasignación de aumentos marginales del ingreso, no la redistribución del mismo. De más está decir que, en ningún caso la redistribución de riquezas, salvo en el caso revolucionario, constituye un objetivo del sistema político. En el contexto de lo discutido con anterioridad, la prestación de servicios (especialmente servicios sociales para los necesitados) depende de la magnitud

de los excedentes de ingreso fiscal que van más allá de los asignados para control social. De ninguna manera pretenden alterar las estructuras de privilegios y desigualdades existentes en la sociedad. Es por eso que cuando la redistribución es menos factible, la mantención del orden público (y de las formaciones sociales que lo apoyan) se llevará a cabo por otros medios ya sea “dándole tiempo al tiempo” por medio de engaños o a través de la coerción física. La continuidad del *statu quo* puede lograrse, sin embargo, sin un recurso inmediato y directo a la coerción en la medida en que recompensas simbólicas puedan ser distribuidas sin alterar sustancialmente la distribución de valores existentes en la sociedad.

En este caso, el conflicto abierto es circunnavegado hasta que una nueva crisis emerja. La mantención del sistema en esta etapa del juego político depende principalmente de la habilidad de los dirigentes para solucionar rápidamente las situaciones que no presentan grandes dilemas (vale decir aquéllas que no alteran en manera importante la estructura de privilegios). Mientras tanto los problemas reales son continuamente pospuestos o encarados a través de papeleo burocrático en la esperanza de que con el tiempo dejen de ser problemáticos o pierdan importancia. Las elecciones, los reajustes de salarios y los controles de precios se convierten aquí en canales institucionales en el juego del empate político.

2.1 Las condiciones para la mantención de sistemas

El empate político implica la mantención de cuatro condiciones básicas. Una es la falta de disposición por parte de cualquier actor político importante de alterar el *statu quo* por medio de acciones violentas. Es más, aun si tienen lugar actos de violencia, los posibles perpetradores se encuentran fragmentados de tal manera que cualquier amenaza de violencia antisistema resulta insignificante. La segunda condición es que cualquier fuerza opuesta al *statu quo* perciba que sólo puede obtener resultados marginales alterando las reglas del juego. Tercero, aquellos actores opuestos al orden existente disponen de varias avenidas abiertas para evitar el conflicto directo al mismo tiempo de que poseen una amplia gama de tácticas alternativas “legítimas” para la lucha política. Esto hace que el comportamiento impredecible, o violento, resulte muy improbable. Una cuarta condición es que haya un centro relativamente visible en el sistema político representado por instituciones políticas reconocidas por todos —un parlamento, un jefe ejecutivo o un poder judicial— que monopolicen los instrumentos de fuerza y coerción (el ejército, la policía, los jueces, etc.). Esta primacía del “estado en forma” no descansa necesariamente en una tradición de respeto a la ley sino fundamentalmente, en la habilidad real del gobierno para construir alianzas con otros grupos políticos no gubernamentales. En tales circunstancias la violencia oficial contra los “revoltosos” se convierte en algo que si bien puede no ser aceptado o legitimado por todos, al menos es reconocido como un comportamiento normal de la autoridad por parte de un sector poderoso de la población. Sin embargo, este poder coercitivo es esencialmente negativo: constituye un elemento disuasivo²¹ o aun defensivo²² (esto es, orientado a eliminar alteraciones del orden público), pero en manera alguna constituye un poder creativo u ofensivo²³ que intente cambiar el *statu quo* desde adentro.

2.2 La inflación como conflicto social institucionalizado

A pesar de que, bajo condiciones de empate, el conflicto abierto y violento permanece controlado y el orden formal prevalece, el sistema político no puede satisfacer sus insumos de demanda sin un reajuste fundamental. Este reajuste implica esencialmente un profundo cambio socioeconómico: una modificación de la estructura de privilegios existente. Al no mediar un "milagro" económico, la única posibilidad para mantener la estabilidad más bien a través de recompensas que de castigos, es creando un espejismo económico, recompensas altamente infladas dirigidas hacia los contendientes menos poderosos. Estos productos políticos devaluados pueden, en el corto plazo, crear la ilusión de mejoramientos reales en las condiciones de vida de sectores menos privilegiados. Al mismo tiempo una inflación de valores puede encubrir una disminución real del estándar de vida de la población. Sin embargo, en el largo plazo esta táctica generalmente permite a la clase dirigente el mantener su acostumbrada —y desmesurada— participación de los valores sociales. La inflación en este sentido sirve fundamentalmente para perpetuar el control que la élite ejerce no sólo sobre la riqueza sino también sobre las más importantes posiciones de autoridad en la estructura social.

El empate político y la inflación de valores se convierten, por lo tanto, en los mecanismos fundamentales para la mantención del *statu quo*. Al mismo tiempo constituyen un sustituto efectivo de la violencia. Albert Hirschman²⁴ al interpretar la naturaleza de la espiral inflacionaria en América Latina observó que el comportamiento subyacente de los varios grupos políticos en pugna se asemejaba a un tipo de violencia latente. Esta se materializaba cuando las demandas por ingreso monetario adicional no eran resistidas de inmediato y de modo abiertamente violento, sino que en su lugar eran enfrentadas indirectamente después de algún tiempo por demandas semejantes que emanaban de otros grupos. La conclusión de Hirschman es que, desde esta perspectiva la inflación se convierte en un medio para que coexistan varios grupos sociales cuyos sentimientos no son lo suficientemente conflictivos, como para luchar en la guerra civil en torno a la distribución del producto social. Sin embargo, tales grupos sociales no son lo suficientemente cooperativos para llegar a un acuerdo y dividirse el producto. Esta situación tiende a crear un empate continuo. Desacuerdos abiertos, relaciones cara a cara, acuerdos igualmente explícitos —para no mencionar compromisos políticos— se evitan a toda costa. En consecuencia, las relaciones sociales tienden a ser bastante formales e indirectas. Hirschman argumenta que estos comportamientos aparentemente contradictorios y paradójicos no son en manera alguna anormales. Por el contrario éstos son "bien conocidos por los antropólogos; es aún posible que coexistan en la misma sociedad —por ejemplo, estos pueden ser ritualizados a través de acercamientos espurios entre los trabajadores y los patronos".²⁵ El autor antes mencionado considera a la inflación estructural como un sustituto social de la guerra civil. Esta obliga a los jugadores a "mantener una actitud hostil y militante al mismo tiempo que participan en juegos esencialmente no violentos en los que todos obtienen victorias irrelevantes. El resultado es, que nada se puede resolver, nadie puede lograr sus objetivos excepto uno que no deja de tener importancia: la gratificación de la hostilidad personal. El darse cuenta de haber sido engañados por la inflación puede a su vez aumentar la acrimonia y la hostilidad".²⁶

2.3 El empate: implicaciones a corto y largo plazo

a) La inflación como un conflicto social institucionalizado se enraiza en las prácticas sociales y va adquiriendo un valor y estabilidad propias.²⁷ Las expectativas del comportamiento inflacionario se mantienen a través de una “cultura de la inflación” que ayuda a perpetuar un círculo vicioso. Este ciclo a pesar de que a menudo se confunde con un comportamiento “irracional” es de hecho bastante racional, visto desde la perspectiva individual de los actores.

b) No es raro que, dada la alternativa de un enfrentamiento abierto, el empate sea una perspectiva aceptable para los actores, al menos como una solución temporal. En el corto plazo, el empate tiene un efecto estabilizador a través de acciones dilatorias que evitan un choque frontal. Es importante esclarecer que el mismo concepto de “período corto” adquiere aquí un valor relativo. Después de todo, el empate político ha sido predominante en Italia desde finales de la Segunda Guerra Mundial, en la República de Weimar duró casi catorce años; en Uruguay más o menos quince, mientras que en Chile se extendió por sobre cincuenta años.

c) Una de las características de la cultura inflacionaria es la creación de una serie de prácticas sociales o “refugios” para protegerse anticipadamente de los aspectos menos deseables del proceso. Este tipo de refugios son más accesibles para aquellos sectores de la sociedad que han podido siempre utilizar recursos abundantes; (por ejemplo, aquéllos que poseen riqueza autónomamente o no dependen de un ingreso fijo o que pueden ajustar sus ingresos a las alzas de precios), esto es, las élites. Aún entre los sectores de la masa, aquéllos que poseen de antemano una alta capacidad organizacional (por ejemplo sindicatos poderosos), tienden a sufrir menos los efectos del juego que aquellos que carecen de capacidad de organización y de chantaje.

En la medida que el proceso inflacionario se acelera, los grupos más protegidos tratarán de fortalecer su extraterritorialidad en relación con otros grupos. Al mismo tiempo, la tendencia general de todos los otros actores será la de adquirir un grado de independencia corporativa. Esta situación es particularmente aguda en la burocracia gubernamental, aunque no es un fenómeno exclusivo de ella. Una consecuencia primaria de esta situación es el surgimiento de un tipo peculiar de “feudalismo funcional” en la estructura social. Esta situación está representada por una multitud de grupos mutuamente hostiles y excluyentes, que compiten para ganar y preservar una porción sustancial del ingreso social a expensas del resto de la sociedad, y aún de su misma clase social. Con el pasar del tiempo, los grupos de trabajadores que se agrupan en torno a los sindicatos más importantes terminarán estando firmemente enraizados en –sino cooptados por– la estructura de la élite. Es decir, generalmente se convierten en una clase media aliada o al menos en una clase de apoyo²⁸ permeada por los valores y temores de la élite.

En cuanto a los aspectos territoriales del Estado, el proceso inflacionario acentúa los desequilibrios regionales preexistentes. Estos, combinados con conflictos lingüísticos y étnicos latentes, se expresan en un desvertebramiento de la unidad nacional.

d) La contradicción fundamental se plantea entre aquellos grupos que pueden beneficiarse con la inflación (o que al menos pueden "capear el temporal") y el resto de la sociedad. Esto no quiere decir que el resultado de esta polarización sea un consenso positivo de los "ganadores" contra los "perdedores" o viceversa. Las coaliciones reagrupadas en torno a los beneficios del proceso inflacionario constituyen normalmente coaliciones fragmentadas. Tales grupos permanecen cohesionados fundamentalmente por el temor de convertirse en perdedores y en tal sentido su conservadurismo (o propensión a mantener el *statu quo*), y sus reivindicaciones carecen de un proyecto de contenido.

e) A pesar de un grado de polarización social y política creciente, la estructura de privilegios permanece indemne. En la cúspide de la pirámide social, las clases propietarias tradicionales continúan siendo los beneficiarios principales del sistema, a pesar de que algunos de sus componentes (por ejemplo los agricultores), se ven confrontados en ciertos casos con un desmejoramiento relativo de sus posiciones. Junto a los propietarios de los medios de producción se encuentran los estratos superiores de los asalariados, especialmente los niveles gerenciales de las empresas y las burocracias civiles y militares del Estado. A menudo dichos sectores están protegidos por un sistema *de facto* (y a veces *de jure*) de alzas de salarios siguiendo la tasa de inflación y en consecuencia tiende a librarse de los efectos negativos de la espiral inflacionaria. Al mismo tiempo, el acceso fácil a fuentes de crédito, a ingresos a prueba de desvalorizaciones y a poder político de carácter militar o burocrático (últimamente apoyado en la fuerza) hace de este grupo un aliado natural del sector propietario. En la medida en que el proceso inflacionario se acelera, la polarización social resultante hace más extremos los temores de los sectores medios de perder su *statu social*. Esto se plantea en términos tanto de las angustias propias del deterioro económico como de la paranoia política de una posible "revolución" social llevada a cabo por las masas. Lo anterior crea condiciones para una alianza simbiótica basada en el temor entre los sectores beneficiados de las capas medias (y sus aliados ideológicos) y las élites tradicionales. De hecho, como Lipset ha sugerido, bajo condiciones de inseguridad e incertidumbre sociales, económicas y políticas, los sectores medios —particularmente sus estratos más altos— manifiestan tendencias claramente autoritarias para mantener el "orden público". Lipset caracteriza este extremismo de las capas medias como una propensión al fascismo.²⁹

f) Una consecuencia del proceso inflacionario aquí descrito es generalmente la fragmentación de las capas medias en sectores mutuamente hostiles. Por una parte, como se planteaba en el punto anterior, emergen vínculos y alianzas de una orientación claramente conservadora entre la "aristocracia de cuello blanco" y la clase propietaria. Por otra parte, algunos sectores, como los empleados públicos de bajos ingresos, los maestros y los intelectuales en general quedan fuera del sistema que garantiza un nivel constante de ingresos. Dichos sectores, de nueva clase media, representan un elemento políticamente volátil, debido a que se encuentran, como ocurre con los miembros de la alta clase media, subjetivamente socializados en los valores y estilos de vida de la élite, pero objetivamente proletarizados en términos de sus niveles y fuentes de ingreso³⁰ (esto es, tienen que vender su trabajo por un sueldo).

En aquellos casos en que los sistemas de corrupción o patronazgo previamente existentes permanecen fuertes, las posibilidades de que estos sectores apoyen una alianza política entre las clases altas y medias aumentan. Dicho apoyo puede darse a pesar de que los intereses económicos de la pequeña burguesía no se ven forzosamente beneficiados en forma objetiva por la alianza. Cuando los mecanismos de cooptación, patronazgo o corrupción se debilitan, la pequeña burguesía asalariada puede encontrarse políticamente aislada. Tanto más cuanto que al nivel cultural-ideológico existan temores y odios de clase —lo que hace difícil para los sectores medios moverse “a la izquierda”— el aislamiento político antes mencionado puede resultar en una alienación extrema. Esta tendencia por lo general lleva aparejada una posición política de populismo radicalizado que impulsa fuerzas de centro. Las fórmulas políticas propuestas bajo estas circunstancias a menudo tienden al corporatismo y a una retórica de antipoliticismo —la “política de la antipolítica”. Sin embargo, el resultado final del populismo radical dependerá en última instancia de la configuración específica de las fuerzas sociales en pugna en el momento.

Finalmente, si los mecanismos de cooptación, corrupción o patronazgo dejan de operar, (previniendo de este modo un vuelco “a la derecha”) una “deserción” de sectores medios hacia la izquierda puede ocurrir. Esto depende a su vez de una característica específica de la estratificación social de la sociedad en cuestión. Esto es, el grado de fluidez o rigidez del límite entre la baja clase media y los sectores obreros. Una *apertura a sinistra* como la aquí descrita tendrá diversas consecuencias para el sistema político dependiendo del grado de polarización social existente. Un resultado posible es un Frente Popular o alternativa reformista en la cual el componente pequeño burgués de la alianza tenderá a moderar o reducir demandas de los sectores asalariados, al menos por un tiempo. Otro posible escenario es una polarización extrema en la cual sectores reducidos y relativamente homogéneos de la pequeña burguesía, en especial la *intelligentsia*, se desplazan hacia una posición de extrema izquierda, creando de este modo un catalizador con el surgimiento de una vanguardia revolucionaria.

En resumen, dos tendencias generales caracterizarán el comportamiento de las clases medias en su conjunto en la medida que la espiral inflacionaria siga su curso: a) el “colchón” de la clase media pierde efectividad en términos de corretaje, liderazgo y acomodo para diferentes estratos sociales; b) el “mito de la clase media”³¹ pierde su poderosa capacidad de convocatoria ideológica como mecanismo de integración para mantener el consenso social y político.

g) La incapacidad de los sectores medios y de las fuerzas centristas que los representan en proveer liderazgo y facilitar posibles compromisos entre diversas fuerzas sociales se traduce en un incremento de la polarización. Las coaliciones gubernamentales se hacen cada vez más difíciles, la inestabilidad del gobierno se pone a la orden del día.

h) El gobierno en forma gradual y casi imperceptible comienza a dar signos de incapacidad de gobernar, sin embargo no surgen alternativas realistas

dentro de los mecanismos institucionales existentes. Las agencias de control social (policía, fuerzas armadas y otros entes de investigación policíaca) tienden a aumentar su autonomía ante la ausencia de directivas políticas centralizadas y coherentes. Del mismo modo, la burocracia civil comienza a adoptar características de lo que Gouldner llama "mock bureaucracy",³² (a la que nos hemos referido al comienzo como burocracia "inefectiva" o inmovilista). A la larga, a menos que las capacidades se expandan en una forma dramática y sostenida, el empate es un preludio a la quiebra del sistema. Mientras el proceso político *formal* puede mantener por un largo tiempo las características de un sistema consensual, el proceso político *real* se hace más y más conflictivo. Las tendencias centrífugas se convierten en su característica más distintiva. Bajo la superficie del juego político "normal" se da una situación muy diferente: la coexistencia de represión e insurrección potenciales.

3. La naturaleza de la crisis contemporánea: el fin del consenso

En términos generales se puede decir que desde comienzos de la década de los setenta, el empate ha reemplazado al consenso como el modo predominante de resolución de conflictos. Esto ha ocurrido en un número significativo de democracias liberales tales como los Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia o Canadá; para no mencionar casos semejantes en el Tercer Mundo. Es quizás prematuro pensar que la democracia occidental ha entrado en una fase declinatoria en su desarrollo a nivel mundial. Sin embargo, la erosión de la soberanía territorial,³³ la globalización de las élites dirigentes³⁴ y los límites al crecimiento económico,³⁵ hacen cada vez más difícil la utilización de soluciones consensuales e incrementales para manejar el conflicto social. La crisis de consenso parece ser el resultado de una intensificación de las contradicciones inherentes a los fundamentos mismos de la democracia liberal.

3.1 La crisis de crecimiento

La simetría esencial entre la "política de mercado" y la "economía de mercado" —la piedra angular de la democracia liberal—³⁶ se ha alterado de tal manera que lo que parece existir hoy en día es una contradicción creciente entre los dos mercados. Mientras que el capitalismo clásico ha experimentado una mutación hacia nuevas formas de corporatismo transnacional (con una concentración acelerada de capital y tecnología) la democracia liberal moderna ha evolucionado hacia formas cada vez más amplias de participación y de intervención del Estado en el bienestar nacional.³⁷ Por un lado, las nuevas formas de organización capitalista (por ejemplo el liberalismo económico a la Friedman) requieren una más "eficiente" —y por lo tanto más desigual— concentración de la riqueza. Por el otro, la democracia liberal moderna, como proyecto, se ha asociado cada vez más con la idea de participación amplia y de igualdad para todos los miembros de la sociedad. Esta contradicción fundacional ha podido mantenerse bajo control en los países capitalistas desarrollados en la medida en que el crecimiento económico ha sido capaz de exceder la demanda total de bienes y servicios de la sociedad. En una era de recursos energéticos abundantes y baratos y con suficiente

espacio para extenderse hacia nuevas fronteras o colonias, el liberalismo político y económico pudieron coexistir.³⁸ Cuando la crisis de crecimiento se hizo manifiesta a fines de los años sesenta y a comienzos de los setenta, el supuesto equilibrio entre la economía de mercado y la política de mercado comenzó a fallar.³⁹

3.2 La crisis de soberanía

Lo dicho anteriormente se ha visto complicado por un cambio drástico y acelerado del sistema internacional. El Estado-nación, hasta hace poco la pieza central y casi exclusiva del orden mundial, está siendo desplazada por nuevas formas de organización.⁴⁰ Este proceso no es primordialmente el resultado de cambios en tecnología militar, como la acumulación de armas nucleares (o balance del terror) como lo argumentaban algunos analistas de los años cincuenta, sino que este proceso ha sido una consecuencia de desarrollos menos visibles o sensacionalistas. Entre estos últimos deben mencionarse el surgimiento de la corporación transnacional como un actor político soberano y la globalización de las élites económicas que de ello se ha derivado. La desintegración nacional y la integración transnacional deben comprenderse a su vez como un producto natural de la evolución del modo de producción desde un capitalismo nacional al corporatismo transnacional.⁴¹

3.3 La crisis de la comunidad política

En el contexto de excedentes muy limitados para satisfacer demandas crecientes y frente a la incapacidad del Estado para arbitrar el conflicto social, los fundamentos de la legitimidad de las élites se debilitan. El proceso de integración transnacional de los sectores más "modernos" de las élites, aquéllos vinculados con las empresas globales, tiene un efecto de fragmentación en las sociedades nacionales. La polarización social hoy en día no se da exclusivamente en torno a líneas "verticales", o de clase, sino que entre sectores "tradicionales y modernos" de la élite (esto es, entre aquéllos que han podido hacer la transición y aquéllos que no); en otras palabras, entre el capitalismo nacional y el transnacional.⁴² La élite moderna deja de relacionarse de un modo "funcional" con el resto de la sociedad y objetivamente se convierte en una élite predatoria, con características compradoras. Es posible que bajo estas condiciones el capital acumulado se escape a través de las fronteras nacionales hacia lugares más seguros sin abandonar las fronteras económicas soberanas de las corporaciones. Esto genera cuellos de botella estructurales en la economía nacional con serias consecuencias para la productividad y el empleo. Con la desnacionalización de las élites, el proceso de antidesarrollo se hace autosustentado.

El aparato estatal es finalmente atrapado por este proceso de polarización de las élites. Algunas agencias gubernamentales pueden desarrollar verdaderas dimensiones transnacionales (como es el caso de muchas agencias de defensa y seguridad interna). Otras instituciones de gobierno retendrán características del orden tradicional. De cualquier modo, el aparato del Estado como un todo deja de desempeñar un papel

de integración y se convierte en reflejo de una sociedad que se va polarizando cada vez más.

La combinación simultánea de las tres crisis bosquejadas más arriba, parece encontrarse en el centro mismo de la llamada "crisis de la democracia occidental". En la medida en que estas crisis se profundicen, en vez de ser disfunciones coyunturales o temporales como se pensaba hasta hace poco, es posible sugerir que el empate continuará como el sustituto del consenso en el futuro próximo. Las alternativas al empate, una vez que éste se agote como estrategia política (y al no mediar un cambio tecnológico significativo) siempre serán la represión o la revolución.

NOTAS

- 1 Cf. Howard S. Sherman, *Stagflation. A Radical Theory of Unemployment and Inflation*, New York, Harper and Row, 1970, pp. 1-26.
- 2 Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press, 1975, pp. 1-5, 169.
- 3 Cf. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1974, pp. 90-92. Traducida por A. M. Henderson y Talcott Parsons.
- 4 Cf. Raymond W. Mack y Richard C. Snyder, "The Analysis of Social Conflict —Toward an Overview and Synthesis", en: Clagett G. Smith (ed.), *Conflict Resolution: Contributions of the Behavioral Sciences*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1971, pp. 25-35.
- 5 David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, Volumen IX, No. 3, abril 1975, pp. 384-385.
- 6 Cf. David E. Apter, *Choice and the Politics of Allocation*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1971, pp. 6-21.
- 7 Samuel D. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1968, pp. 47-59.
- 8 Harold P. Lasswell, *Politics. Who Gets What, When and How*, New York, Peter Smith, 1950, pp. 3-25.
- 9 Cf. Andre Gunder Frank, "The Development of Underdevelopment", en: CUSO, *Readings in Development*, Volumen 1, Sección II, 4to. documento, 1970, p. 14; también Huntington, *op. cit.*, p. 34, plantea que: "La modernización política involucra la afirmación de la soberanía externa de los estados-nacionales contra las influencias transnacionales".
- 10 Paul Wilkinson, *Political Terrorism*, New York, John Wiley and Sons, 1974, pp. 11-30, 40-44.
- 11 Alvin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1954, p. 217.
- 12 Chalmers Johnson, *Revolutionary Change*, Boston, Little, Brown and Co., 1966, pp. 8-11; también Leslie McFarlane, *Violence and the State*, London, Thomas Nelson and Sons, Ltd., 1974, pp. 41-57, 99-129.

- 13 Max Weber, "The Essentials of Bureaucratic Organization: The Ideal Type Construct", también: "Presupositions and Causes of Bureaucracy", en: Merton, Grey et al., *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952, pp. 18-27, 60-68.
- 14 Cf. Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956, pp. 75-78.
- 15 Cf. Anatol Rappoport, citado por Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2a. ed., Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1978, pp. 139-142.
- 16 C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Toronto, Canadian Broadcasting Corporation, 1965, pp. 7-8.
- 17 Gouldner, *op. cit.*, pp. 217-230.
- 18 Stanley Hoffman, "Paradoxes in the French Political Community", en: Hoffman (ed.), *In Search of France*, New York, Harper Torchbooks, 1963, pp. 8-9.
- 19 Huntington, *Political Order . . .*, p. 12.
- 20 Cf. Giovanni Sartori, "European Political Parties: A Case of Polarized Pluralism", en: La Palombara y Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 3-42.
- 21 Cf. Glenn H. Snyder, "Deterrence and Defense: A Theoretical Introduction", en: M. E. Smith y C. J. Johns Jr. (eds.), *American Defense Policy*, 2a. ed., Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1968, pp. 36-50.
- 22 *Ibid*, pp. 50-56.
- 23 Cf. Thomas C. Schelling, "Compellence", en: Smith y Johns, *op. cit.*, pp. 211-222.
- 24 Albert O. Hirschman, "Alternatives to Revolution", en: Laura Randall, *Economic Development: Evolution or Revolution?*, Boston, D. C. Heath and Co., 1964, p. 84.
- 25 Hirschman, *Journeys Toward Progress. Studies in Economic Policy Making in Latin America*, New York, The Twentieth Century Fund, 1963, p. 209.
- 26 *Ibid*, p. 223.
- 27 Huntington, *op. cit.*, p. 12.
- 28 Cf. Nicos Poulantzas, en: *Political Power and Social Classes*, pp. 229-252, citado por Barbara Stallings, *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973*, Stanford, Stanford University Press, 1978, pp. 51-52.
- 29 Seymour Martin Lipset, *Political Man, The Social Bases of Politics*, Garden City, New York, Doubleday and Co., Inc., 1963, pp. 127-129.
- 30 Cf. William Domhoff, Preámbulo en Richard Parker, *The Myth of the Middle Class. Notes on Affluence and Equality*, New York, Harper and Row, 1972, pp. ix-xiii. También véase: Charles Wright Mills, *White Collar. The American Middle Classes*, New York, Oxford University Press, 1953, pp. 34-76.
- 31 Parker, *op. cit.*, pp. 186-207.
- 32 Gouldner, *Ibid*.
- 33 Cf. Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of U. S. Enterprises*, New York, Basic Books, 1971, pp. 3-26, 192-230.
- 34 Osvaldo Sunkel, "Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America", *Social and Economic Studies*, Volumen 22, No. 1, marzo 1973, pp. 140-150.
- 35 Cf. Donella H. Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 1972, pp. 25-87.
- 36 Macpherson, *op. cit.*, p. 35.
- 37 *Ibid*, p. 10.
- 38 Cf. Michel Chossudovsky, "Capital Accumulation and State Violence in the Third World", University of Ottawa, Department of Economics, Research Paper No. 7720, 1977, pp. 1-25.
- 39 Cf. Richard R. Fagen, "Equality in the South", en: Fishlow, Díaz-Alejandro, Fagen and Hansen, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, New York, McGraw-Hill Book Co., 1978, pp. 212-214. También un análisis de las raíces históricas del "Imperialismo Social" del siglo XIX, puede encontrarse en George Lichteim, *Imperialism*, New York, Praeger, 1972, pp. 100-133.