

Institucionalización y estabilidad

Sadio Garavini di Turno

Generalmente, se cree que la pobreza y el atraso económico generan la violencia y la inestabilidad política. En realidad, si bien es cierto que los países con altos niveles de desarrollo económico y de movilización social tienden a ser más estables y pacíficos, no es verdad que los países más pobres y atrasados, sean los más inestables y violentos. En efecto, una sociedad muy tradicional y atrasada es ignorante, pobre y estable. Lo que genera la inestabilidad política no es la falta de modernidad, sino los esfuerzos por lograrla. La modernidad implica estabilidad, y la modernización, inestabilidad. Nos parece evidente que existe una estrecha relación entre el grado y el ritmo del proceso de movilización social y la inestabilidad política. Por movilización social, siguiendo a Karl Deutsch, entendemos: "el proceso en que grandes bloques de los antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos resultan erosionados o quebrados y queda disponible gente para nuevas pautas de socialización y conducta". En otras palabras, las grandes transformaciones socioeconómicas propias del proceso de modernización producen una ruptura de las relaciones tradicionales a nivel económico, social y psicológico, creando una masa desarraigada, caracterizada por un profundo cambio en sus actividades, valores y expectativas que la hacen "disponible" para el ingreso en nuevos movimientos socio-políticos.

Fenómenos como el aumento del alfabetismo, la educación de masas, la urbanización y la presencia de los medios de comunicación provocan un incremento en las aspiraciones y expectativas de la sociedad que, al no ser satisfechas, conllevan a la acción política. En tal caso, si no existen instituciones políticas poderosas, adaptables, coherentes, complejas y autónomas, el aumento de la participación tiende a generar inestabilidad y desorden. La educación superior, por ejemplo, en la generalidad de los países "en desarrollo", tiende a producir graduados cuyos conocimientos y capacidades no guardan relación con las necesidades de la sociedad. Se produce, por tanto, una escasez de mano de obra especializada y un numeroso grupo de "desocupados intelectuales" con título universitario. Es interesante destacar que, en términos generales, cuanto mayor es el grado de educación de los desocupados, frustrados de cualquier tipo, más violentas y extremas son las conductas que practican. Si la movilización social incrementa las expectativas, es casi un lugar común creer que el crecimiento económico aumenta a su vez la capacidad de la sociedad para satisfacerlas, contribuyendo a reducir la frustración social y la inestabilidad política. En realidad, se trata de una verdad a medias, ya que el crecimiento económico, en una sociedad en modernización, fomenta también toda una serie de fenómenos sociales que, directa o indirectamente, incrementan el nivel de frustración social. Efectivamente, el crecimiento económico en sus primeras etapas tiende a ensanchar la desigualdad entre ricos y pobres, al mismo tiempo que la movilización social tiende a socavar las bases de la legitimidad de esa desigualdad, creando así condiciones para la inestabilidad política. También el crecimiento económico eleva los ingresos de algunos sectores sociales en términos absolutos, pero no relativos, con lo cual incrementa su frustración frente al orden establecido.

Es evidente que la movilización social produce más inestabilidad que el crecimiento económico. Es precisamente la brecha entre estos dos tipos de cambio que provoca la frustración social. En otras palabras, el crecimiento de las aspiraciones sociales, que

pone en marcha el proceso de movilización social, es mucho más rápido que el aumento de la capacidad de una sociedad en modernización para satisfacerlas.

Estas masas "movilizadas" y "frustradas" si no encuentran oportunidad de movilidad económica y social, tienden a plantear sus demandas al sistema político, lo cual significa una expansión de la participación política. Si junto con el ingreso de las masas en la esfera política no se produce correlativamente un proceso de institucionalización el resultado es, casi necesariamente, la inestabilidad política. La institucionalización política, según Samuel Huntington, es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos políticos. El nivel de institucionalización de un sistema político depende del grado de adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de sus organizaciones y procedimientos políticos. Por lo tanto, se puede afirmar que la estabilidad de cualquier sistema político depende de la relación entre el nivel de participación y el de institucionalización política. En la medida en que crezca la participación política de las masas, la autonomía, complejidad, adaptabilidad y coherencia de las instituciones políticas de la sociedad deben aumentar si se quiere mantener la estabilidad política. Los países que, a través de su historia, han mantenido una relativa estabilidad política se caracterizan, en general, por tener modelos institucionales adecuados para su grado de participación política. Cuando esta última se limitaba a estrechas élites burocráticas o aristocráticas tradicionales, los sistemas de gobierno estables tomaban, en general, forma de imperio burocrático, de monarquía feudal o alguna forma mixta entre estos dos "tipos puros". Cuando, durante los siglos XVI, XVII y XVIII en el mundo occidental, ingresan en la esfera política los sectores medios de la sociedad, surgen las asambleas parlamentarias electas a través de alguna forma de sufragio restringido. En el siglo XX, los partidos políticos se transformaron en las estructuras modernas claves para organizar y canalizar la acción de las masas en política, suplantando y/o complementando las instituciones políticas tradicionales. En los países en desarrollo, caracterizados por una deficiencia estructural y endémica de las instituciones políticas tradicionales, el actual debilitamiento de los partidos retuerza la crisis de gobernabilidad y favorece la inestabilidad política.

La estabilidad de un sistema político depende además de dos condiciones fundamentales: legitimidad y eficacia. Cuanto mayor sean su legitimidad y su eficacia, tanto mayor será la estabilidad de un sistema político. La interrelación entre estas dos variables también, obviamente, afecta a la estabilidad. Como nos recuerda Giovanni Sartori: "un gobierno eficaz puede sostener una legitimidad débil y, a la inversa, un gobierno ineficaz puede socavar una legitimidad indiscutible".

Los países subdesarrollados que tienen un bajo nivel de participación política pueden mantener una relativa estabilidad, aun con bajos niveles de institucionalización política. Sin embargo, el incremento de la movilización social, al provocar un aumento de la participación política, creará las condiciones para la inestabilidad, a menos que crezca el nivel de institucionalización política, con el fortalecimiento de instituciones como el Congreso, los partidos y un Poder Judicial autónomo y eficiente. Por otro lado, los sistemas políticos que habían logrado altos niveles relativos de participación e institucionalización, pero redujeron considerablemente su eficacia en responder a las demandas provenientes de la sociedad, al disminuir su legitimidad están sufriendo un mayor nivel de inestabilidad política, porque como nos dice Sartori: "en una sociedad que se moderniza, cualquier legitimidad se deteriora a causa de una prolongada ineficacia".