

IDEOLOGÍA DE CIENCIA SOCIAL Y POLÍTICA DE INTEGRACIÓN NACIONAL*

Por ROBERT W. ANDERSON**

EL término "integración", ampliamente empleado en el moderno análisis político, admite varios significados diferentes. En gran parte de la literatura de la ciencia social parece ser utilizado con frecuencia a modo de una meta normativa —algo hacia lo cual deben dirigirse los sistemas sociales— antes que como un concepto neutral en el análisis político. Por lo menos uno puede distinguir entre dos planos diferentes donde se discute el problema de la integración en la reciente literatura de la ciencia política. Uno de esos planos es la integración *regional* de unidades políticas existentes, jurídicamente separadas; el otro, sobre el cual deseo concentrar en esta ponencia, es el problema de la integración *nacional*, a la cual a veces se le llama "la construcción de la nación".

Cada uno de éstos se refiere a los procesos que conducen a una mayor cooperación y unidad entre las diversas partes componentes. Puede presumirse que en un nivel elevadísimo de abstracción una sola teoría o conjunto de conceptos podría ser formulado para analizar ambas clases de procesos integradores. Sin embargo, las diferencias empíricas en estos dos tipos de integración son decisivamente importantes y una teoría que desee ser pertinente a los problemas del día debiera comenzar por reconocerlas. El primero de los argumentos que invocaré en esta ponencia es que parece existir una tendencia en gran parte de la literatura de la ciencia social del presente —especialmente aquella que emana de su fuente principal, los Estados Unidos de América, y aún más especialmente aquella que trata de los llamados países "en desarrollo"— que presta insuficiente atención a estas dife-

* Ponencia presentada ante la Conferencia de Eruditos del Caribe, celebrada del 4 al 19 de abril de 1966 en Georgetown, Guyana (Antigua Guayana Británica). Traducción del inglés por José Emilio González.

** Profesor de Ciencias Políticas y Decano del Colegio de Ciencias Sociales de Puerto Rico.

rencias y, como consecuencia, a concebir el proceso de integración nacional como si fuera una variante funcional de la ampliación de áreas y la cooperación de la esfera regional o la internacional. Invoqué un segundo argumento: que tal enfoque al problema de integración nacional se puede decir que contiene un ingrediente "ideológico" definible. También argüiré que tal enfoque puede conducir a pistas engañosas en lo relativo a la naturaleza de los problemas y procesos políticos en los Estados pequeños "en desarrollo" o "nuevos" —por ejemplo, algunos de los de la zona del Caribe— que existen en medio del fuego cruzado entre la malintegración interna y presiones externas en favor de varias clases de arreglos y compromisos transnacionales.

I

En general, la "integración regional" es un proceso de expansión o contracción en torno a un fin externo. El objetivo normal es de carácter funcional, el de una supuesta ventaja mutua. La meta, como en el Area de Comercio Libre de Europa o de América Central, puede ser la integración económica y con ella un patrón regional más eficiente de producción y distribución. O la meta, como en la O.T.A.N., o, hasta cierto punto, la Organización de Estados Americanos, puede ser la de cooperación regional para la defensa mutua contra una amenaza externa más o menos percibida en común. Pero no importa cuál sea la meta, las unidades que compiten entre sí en el proceso de acercarse o alejarse a la meta son entidades autoconscientes. Son capaces de percibirse de sus relaciones con grupos exteriores y de justificar racionalmente su conducta en estos términos. Desde un punto de vista conceptual, pueden ser visualizadas como afines a los grupos de interés "asociativo", para utilizar el término de Almond.¹ Estos incluyen no sólo naciones-Estados soberanas. El analítico de la integración regional también brega con grupos económicos relativamente refinados: sindicatos, organizaciones industriales, grupos internacionales de presión o grupos comerciales, tecnólogos económicos internacionalmente orientados, como los expertos en la CEPAL y la Autoridad Europea del Carbón y del Acero, etc. Estos factores variables en la política de la integración regional están relativamente organizados y son autoconscientes. Aquí no hay cuestión analítica envuelta en cuanto a la "integridad" de las unidades involucradas, positiva o negativamente, en el proceso

¹ Gabriel Almond, "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics", en Almond y Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton: Princeton University Press, 1960, p. 34 y ss.

de integración en una empresa cooperativa más grande. La integración regional como área de problemas se presta, entonces, más cómodamente al análisis en términos de la ampliación de roles o de tareas, grados de interés recíproco, y técnicas de regateo.

Sin embargo, el asunto es muy diferente cuando se trata del problema de la "integración nacional". En este caso nos enfrentamos a una serie complicada de problemas que han sido enfocados desde diferentes ángulos en la reciente literatura. A menudo se plantea el problema como uno de "construcción de la nación", el proceso de forjar nuevas lealtades a cierta unidad nacional precaria. Milton Esman define la construcción de la nación como "la formación deliberada de una comunidad política integrada dentro de límites geográficos fijos".² Muchos autores que discuten la política del desarrollo ponen énfasis sobre el concepto de "integración" como un problema lógicamente previo que debe ser resuelto antes que una nación comience a modernizarse. Al discutir las distintas crisis que los sistemas políticos tarde o temprano deben encarar en su proceso de desarrollo, La Palombara y Weiner, por ejemplo, mencionan la crisis de "integración", así como las de "legitimidad" y "participación", calificándolas de decisivas. Con ello apuntan a la necesidad de consolidar el territorio nacional y de acomodar los diferentes grupos étnicos, culturales o lingüísticos en conflicto, dentro del territorio.³ Binder, al poner énfasis sobre los elementos ideológicos tanto como psicológicos del mismo problema, ha declarado que "puesto que el nacionalismo se ha convertido en la justificación racional del moderno estado en desarrollo, la cuestión primaria es la de la identidad. Resoluciones sobre la identidad individual afectarán las definiciones de la identidad nacional".⁴ Gabriel Almond ha hecho hincapié en la importancia del proceso de desarrollo de un sistema que va adquiriendo capacidades para responder "con mayor o menor autonomía" a una gama cada vez más amplia de problemas. Entre las "capacidades" necesarias que adquiere figura, de las primeras —tanto desde el punto de vista analítico como, es de suponerse, el histórico— la capacidad "integradora".⁵

Además del enfoque de "construcción de la nación" hay otro en que casi siempre se discute el problema de la integración nacional; me refiero al contexto más amplio llamado "modernización". Presumimos

² M. Esman, "The Politics of Development Administration", Comparative Administration Group, Ponencia ocasional, 1963, p. 1.

³ Joseph La Palombara y Myron Weiner, "The Origins and Development of Political Parties" (copia mimeografiada), p. 19.

⁴ Leonard Binder, "National Integration and Political Development", *American Political Science Review*, LVIII, Núm. 3 (Sept. 1963), p. 628.

⁵ Almond, "Political Systems and Political Change", *American Behavioral Scientist*, V, Núm. 7 (junio 1963).

que un país debe disfrutar por lo menos de un grado mínimo de integración nacional antes que efectivamente pueda desarrollarse o modernizarse. En la medida en que un Estado está "modernizado" se halla activamente comprometido con la industrialización y la especialización y con el desarrollo de una diferenciación de funciones. He aquí como Coleman y Rosberg lo expresan:

A la larga, la modernización implica una diferenciación y una especialización de funciones cada vez mayor, mayores exigencias y reclamaciones al gobierno y una pluralización de las bases sociales de los nuevos centros de poder e influencia.⁶

En términos casi idénticos, Alfred Diamant ha definido la modernización como "diferenciación, especialización, la creación de multitudes de grupos funcionales y asociativos, el estar abierto al cambio, etc."⁷ De esta guisa, la nación en desarrollo se encara al tirón de dos clases de tendencias desintegrativas: primero, las rivalidades entre los grupos tradicionales, culturales, étnicos o comunales, y, segundo, los crecientes antagonismos de clase o económicos que van surgiendo a medida que progresa la industrialización y la modernización.⁸ Se puede presumir que allí donde estos dos tipos de escisión propenden a fortalecerse recíprocamente, allí donde diversos grupos étnicos o lingüísticos tienden a empeñarse en actividades económicas o sociales por separado —*e.g.*, los chinos en el sudeste de Asia o las llamadas sociedades plurales de Africa— los obstáculos a una genuina integración nacional son complicados y difíciles, en verdad. Y, por lo contrario, cuando los cismas económicos cortan a través o reduplican las diferencias culturales o "tradicionales", la posibilidad de la integración sería mayor. Sea de ello lo que fuere, lo que quiero es llamar la atención sobre el hecho de que "la integración nacional" en las actuales naciones en desarrollo incluye no meramente el proceso de "unificación primitiva", para utilizar la frase de Organski,⁹ sino también el acomodamiento sucesivo y simultáneo de *nuevos* grupos e instituciones, creados por el compromiso consciente con la modernización misma, a un sistema nacional cuyos patrones de legitimación e "integridad" todavía no se han estabilizado.

⁶ James Coleman y Carl Rosberg, Jr., *Political Parties and National Integration in Tropical Africa* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1964), p. 676.

⁷ Alfred Diamant, "Bureaucracy in Developmental Movement Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies", *Comparative Administration Group*, Ponencia ocasional, p. 60.

⁸ Ver Esman, *op. cit.*, p. 55 y ss.

⁹ J. F. K. Organski, *The Stages of Political Development* (New York: A. A. Knopf, 1965), p. 7 y ss.

Al contrario de la integración regional, el proceso de integración nacional no puede concebirse como resultado de un regateo más o menos entre partes igualmente interesadas sino como algo que debe ser forjado —artificialmente, si así se quiere— por grupos y actores (instituciones) políticos en nombre de un futuro anhelado y que se relaciona directamente con la estructura de autoridad sobre individuos y grupos dentro de la nación (ideología). La "integración nacional" brega con cambios inducidos en la dirección de la deseada unidad nacional, lo que a su vez supone la exigencia de un agente o agentes con autoridad —ya sean el ejército, la burocracia, un líder carismático o un partido político— y un símbolo de legitimidad que trata de justificar las acciones políticas en nombre del fin anhelado.

II

Una de las premisas principales de la literatura de ciencia política sobre los problemas de desarrollo es que la integración nacional es analíticamente anterior a la cooperación y el contacto regional o internacional; en verdad, que aquella ocupa el primer lugar en cualquier proceso de desarrollo. La Palombara declaró recientemente que "los mecanismos para asegurar y aumentar la integración debieran figurar entre los primeros asuntos a atender" allí donde, como en Africa, las fronteras nacionales son el resultado de accidentes históricos antes que las resultantes lógicas de fuerzas "centrípetas, ya sean sociales, económicas, religiosas, étnicas o ideológicas".¹⁰ Otros estudiosos, como Banks y Textor, Karl Deutsch, y Alfred Diamant han intentado derivar categorías de grados de desarrollo a partir de índices cuantitativos para comparar distintas sociedades políticas (*cross-polity*). En su selección de sociedades políticas (*polities*) estos autores aceptan, para fines analíticos, los datos empíricos de las naciones-Estados jurídicamente soberanas que existían cuando los índices fueron compilados. De esta suerte, una lista preparada para efectuar este tipo de comparaciones incluye Trinidad, Jamaica y Nepal, pero Puerto Rico y la Guayana Británica no están incluidas.¹¹ Es de suponerse que cuando Guyana se vuelva independiente, se la clasificará como una "sociedad política" (*polity*) puesto que ha pasado a una etapa más alta de integración y debiera ser considerada como parte de una sociedad política más ele-

¹⁰ La Palombara, "Alternative Strategies for Developing Administrative Capabilities", Comparative Administration Group, Occasional Paper, 1965, p. 39.

¹¹ Alfred Diamant, "Bureaucracy in Developmental Movement-Regimes: A Bureaucratic Model for Developing Societies", p. 25 y ss.

vada.*** La tesis en la que deseo insistir y la que creo firmemente no tiene nada de trivial es que, a pesar de los enunciados cautelosos de los científicos políticos norteamericanos al efecto de que los sistemas políticos son conceptualmente distintos del concepto jurídico más tradicional de "Estado", cuando se llega al análisis práctico, el científico político se descubre cosificando "los sistemas políticos" y tratando de hecho esta abstracción como si se tratara de Estados soberanos territoriales. En otras palabras, parece que de hecho ha quedado sin resolver el problema de las fronteras del sistema político.

Y, sin embargo, gran parte de la moderna literatura en la ciencia política norteamericana —particularmente en política comparativa y teoría política— se preocupa con el problema de las "fronteras" en el análisis de los sistemas políticos. Gabriel Almond, por ejemplo, influido por el funcionalismo estructural de Talcott Parsons, ha señalado la necesidad de trazar las fronteras analíticas entre el sistema político y otros subsistemas sociales a los fines de poder analizar, a la postre, las relaciones entre ellos.¹² Los supuestos de este enfoque, aceptados ampliamente por la mayoría de los científicos políticos en el campo internacional de la política de desarrollo, parecerían sostener que si "lo político" es una dimensión colindante con todas las trayectorias de la comunicación social, entonces el "sistema político" como concepto construido analíticamente debe trascender, o ser, por lo menos, teóricamente distinto de las líneas de demarcación de los Estados nacionales. Empero, la cosificación práctica de los sistemas políticos para corresponder con las naciones-Estados, definidas jurídicamente, contradice las premisas abstractas de la teoría.

Resultante de esto, y en la medida en que ocurre la cosificación, es que los científicos sociales corren el riesgo de contribuir, consciente o inconscientemente, al diálogo ideológico que es un ingrediente constante del llamado mundo en desarrollo actual. Al final de esta ponencia regresaré a lo que David Apter ha llamado "la ideología de ciencia social" con respecto al análisis de áreas en desarrollo y a la integración nacional. Pero antes de que pueda calibrarse el significado pleno de esta ideología de ciencia social, es preciso poner en claro, si es posible, el papel de la ideología en general en el proceso de integración nacional.

*** Como es bien sabido, la Guayana Británica se convirtió recientemente en nación independiente. Nota de la R.

¹² Almond, "A Developmental Approach to Political Systems", *World Politics*, Vol. XVII (enero 1965), pp. 187-189.

III

La integración nacional es un problema pertinente en el análisis político cuando uno brega con una sociedad en que hay brecha notable entre los "mores", instituciones y expectativas de las masas del pueblo que componen la sociedad (ya sean subculturas tribales, comunal o étnicamente distintas, ya sean clases económicas que difieren grandemente entre sí, ya sean grupos de *status*, etc.), y las instituciones políticas que tratan de imponer un conjunto de valores universales que todavía no ha sido aceptado o asimilado. Easton ha definido el sistema político como el proceso en virtud del cual los valores son, por vía de autoridad, distribuidos en una sociedad.¹³ La definición es apta, pero está claro que en muchas de las sociedades "en transición" o "en desarrollo" —los nuevos Estados de Africa, por ejemplo, y muchos de los Estados más viejos de la América Latina, también— los valores que van a ser distribuidos en toda la sociedad carecen de claridad o consistencia. De ahí que sea preciso forjar constantemente la autoridad y sus instrumentos prácticos en gran medida en modo artificial y haciendo frente a fuertes tendencias desintegradoras. En tal contexto, la ideología puede ser concebida como un intento de reunir en la esfera de las palabras, las consignas, los símbolos y (en los casos más refinados) la teoría coherente, explicaciones políticas de realidades sociales. Esman ha definido la ideología como "valores políticos de un orden más elevado, una explicación abarcadora del presente, la imagen de un Estado futuro deseable y una explicación del proceso por el cual el presente puede ser transformado en el futuro". Luego se adelanta a hablar de la "doctrina" como ideología aplicada y de "programas" como doctrina aplicada y a enunciar que "la expresión y la comunicación activa de la doctrina es mucho más importante en naciones en transición que en las tradicionales o industrializadas".¹⁴

En términos que ha popularizado el prolífico Fred Riggs,¹⁵ se puede decir que tanto en la sociedad perfectamente "fundida" como en la perfectamente "refractada", la ideología como una variable que interviene resultaría ser virtualmente irrelevante. La sociedad fundida es aquella en que no existe en absoluto o casi no existe la diferenciación de funciones y apenas hay en ella sentido alguno de roles externos o especializados. Esta sería la sociedad tradicional inmuta-

¹³ Ver David Easton, *The Political System* (New York, Knopf, 1953) y su artículo sobre "Political Science" en la *Encyclopaedia Britannica*.

¹⁴ Esman, *op. cit.*, pp. 35-38.

¹⁵ Ver, por ejemplo, su artículo "Prismatic Society and Financial Administration", *Administrative Science Quarterly*, junio, 1960.

ble, ascriptiva. La sociedad refractada se caracteriza por la diferenciación de funciones, los criterios de logro y la atribución de valores universalistas en la distribución de recompensas y privaciones; es decir, resulta el modelo de la "modernidad". Uno podría suponer que en el primer tipo de sociedad no ha surgido la ideología y ésta no es pertinente en un período cuando nadie pone en duda el orden natural o divino del universo,¹⁶ mientras que en el último tipo la ideología ha sido superada por la sociedad racional, perfectamente organizada. Pero estos dos extremos en una gama de modelos que va de lo tradicional a lo moderno debieran ser considerados como puros tipos abstractos que no son analíticamente comprobables. De hecho, todas las sociedades son, en mayor o menor grado, "prismáticas", para utilizar el término de Riggs. Hasta cierto punto, en todas las sociedades hay individuos y grupos que se dan cuenta de la brecha entre las instituciones políticas y su justificación (legitimidad) de una parte y la "realidad" social de otra. La tentativa, casi uno podría decir la necesidad, de tomar conciencia de esta brecha es el comienzo de la dimensión ideológica. El intento puede asumir la forma ya sea de una explicación (que fácilmente puede tender a identificarse con la justificación, y, por lo tanto, con el conservadurismo) ya sea de la condena y pedir cambios (reformismos y revolución). Es evidente que es en los "nuevos Estados" más pequeños y en aquellos en que las élites modernizadas están agresivamente empeñadas en el cambio y en el desarrollo rápidos donde esta dimensión ideológica se halla a la vanguardia y es allí donde la ideología se convierte en un vínculo importante entre las élites y las masas.¹⁷

Ahora bien, en nuestras actitudes intelectuales hacia la ideología —especialmente mientras contemplamos los nuevos Estados y las áreas en desarrollo— debiéramos cuidarnos de no presumir un papel "funcional" unilateral para la ideología. Esta puede ser enfocada desde el ángulo funcional y este procedimiento puede rendir algunos vislumbres importantes y útiles. Apter, por ejemplo, mencionó dos funciones de la ideología: la social, que liga a la comunidad en una solidaridad mayor, que a su vez puede ser la base moral de la sociedad; y la individual, que consiste en organizar "las personalidades para los distintos roles del individuo en maduración" y en ser útil para cumplir "la función de identidad" del individuo. Las dos funciones se combinan "para legitimar la autoridad", y de esta guisa "el papel de la ideología en las nuevas comunidades en desarrollo

¹⁶ Ver Reinhard Bendix, "The Age of Ideology; Persistent and Changing", en David Apter, *Ideology and Discontent* (Glencoe: Free Press, 1964), p. 226.

¹⁷ Esman, *op. cit.*, p. 113.

es fomentar la autoridad".¹⁸ Pero como Apter mismo declara pocas páginas antes en el mismo ensayo, "ideología y desafuero (*outrage*) tienen afinidades", y la ideología también puede desafiar la autoridad tanto como promoverla. Desde el punto de vista funcional, la ideología es un arma de dos filos. Un énfasis excesivo puesto sobre su rol positivo de integración puede también desconocer un importante sector de la realidad política y excluirlo de las perspectivas de la ciencia política. Tal énfasis, además, puede delatar alguna premisa ideológica inarticulada, cuestión a la cual volveré más tarde.

No se puede analizar ideologías como elementos en el proceso de desarrollo y de integración nacional sin vincularlas con los grupos sociales y actores que las respaldan. Como hemos visto, muchos científicos políticos consideran que en los nuevos Estados donde no existen tradiciones de unidad nacional o si existen son débiles, donde apenas si hay patrones de lealtad a los símbolos nacionales, las primeras tareas políticas deben corresponder a las de legitimación, integración y participación. Esta labor es deliberadamente emprendida por ciertas élites políticas que asumen la carga de realizarla artificialmente. Gran parte de la reciente literatura sobre el desarrollo político se ocupa de los diversos roles que pueden desempeñar ciertas instituciones claves. Estas instituciones pueden ser identificadas con el sector "modernizante" de la población y con los papeles que pueden representar en la definición de objetivos, en la legitimación de la autoridad y en estimular o frustrar fines del desarrollo. La burocracia civil, los militares y los grupos de interés particular, de una clase o de otra, son tipos de instituciones que pueden jugar roles importantes en el proceso modernizador. Gran parte de la literatura presupone que en la medida en que estos tipos de élite pueden dominar el proceso de modernización, el rol de las exhortaciones ideológicas de carácter centralizador debería ser refrenado.

Se concibe al partido político como la institución más significativa —en mucho— para la integración nacional, especialmente aquellos partidos de integración nacional que constituyen las instituciones claves de masa. A éstas, Tucker las ha llamado con venturosa frase "regímenes-movimientos".¹⁹ Se trata de partidos de masas, empeñados en una ideología revolucionaria, de estructura centralizada —con frecuencia pero no siempre—, que giran en torno a un líder carismático. Son los motores de lo que Apter ha llamado "sistemas de movilización". Se suponía que Ghana bajo Kwame Nkrumah era

¹⁸ Apter, "Ideology and Discontent", en *op. cit.*, pp. 18-22.

¹⁹ Robert C. Tucker, "Towards a Comparative Politics of Movement-Regimes", *American Political Science Review*, LV, Núm. 2 (junio 1961), p. 284.

un ejemplo primario. En estos sistemas, el primer objetivo es la armonía y el último es la industrialización. Apter ha empleado la frase "religión política" para designar la unión, en sistemas, de una ideología apabullante —a menudo expresada en términos que combinan llamamientos nacionalistas con fraseología socialista— con un poder político vigorosamente centralizado.²⁰

Muchas veces en la literatura sobre la política del desarrollo se descubre la presunción de que existen tendencias poderosas, casi "naturales", hacia "sistemas de movilización" o "régimenes-movimientos", quíerese decir, monopartidismo en los nuevos Estados en desarrollo. Esto es especialmente así en el caso de los estudiosos que se han especializado en la política de Africa y de aquellos que han asediado los problemas de desarrollo desde el supuesto de que la integración nacional es la necesidad política primaria. El partido de masas, comprometido con alguna clase de "ideología de desarrollo" (aunque sea una especie de socialismo sin dogmas), es concebido como un instrumento virtualmente necesario para forjar, recurriendo a la fuerza y a la represión si ello fuera preciso, una cierta medida práctica de unidad nacional. De hecho, muchos científicos políticos han declarado explícitamente que los regímenes monopartitas de movilización de masas son muy posiblemente necesarios y deseables, por lo menos en las primeras etapas del desarrollo nacional.²¹ El supuesto de tales declaraciones es que las instituciones posiblemente alternas —por ej. la burocracia o los militares— son menos capaces de realizar las tareas que exige la genuina movilización política nacional, principalmente debido a que carecen de una ideología secular unificante y efectiva. Desde luego, la modernización política puede llevarse a cabo bajo el patrocinio y control de las oligarquías tradicionales, tales como una burocracia hereditaria o tradicional. También puede el ejército modernizado asumir el control de los órganos políticos del Estado y ejercer su autoridad en nombre de la eficiencia y reactivamente contra la supuesta corrupción de los políticos civiles. En cualquiera de estos casos, el papel central de la ideología como una fuente autorizada de solidaridad central quedará disminuido. Estarán en conflicto el partido, como movilizador potencial de las masas, y el

²⁰ Ver Apter, *Ghana in Transition* (New York: Atheneum, 1963, p. 330; también, de Apter, *The Political Kingdom in Ghana* (Princeton: Princeton University Press, 1961), *passim*, y finalmente: "Systems, Process, and the Politics of Economic Development", en *Industrialization and Society*, 1963, University of California, Institute of International Studies Reprint, 1964, pp. 139 v ss.

²¹ Ver, por ej., Esman, *op. cit.*, pp. 99-100; también Immanuel Wallerstein, *Africa, The Politics of Independence* (New York: Vintage Books, 1961), pp. 96 y ss. Ver también Coleman y Rosberg, *op. cit.*

ejército o la burocracia civil, como hacedores prácticos orientados hacia tareas.

Junto a los argumentos de que el monopartidismo es una tendencia "natural" en muchas de las nuevas naciones, aparece otra presunción en la literatura de la ciencia social, en el sentido de que en la medida en que las instituciones tradicionales pueden ser adaptadas a las misiones y funciones de la modernización, puede surgir un tipo de política pragmática, cristalizada en intereses; con otras palabras, un tipo relativamente no-ideológico, de regateo, un sistema poliárquico" (*polyarchal*) —es decir, democrático. Como el ejemplo histórico más dramático de este sistema se cita la evolución del Japón moderno, comenzando con la Restauración Meiji. Los africanistas, como Apter, han señalado a Uganda con su "autocracia modernizante" y a Nigeria con su sistema de "con-sociación" o "reconciliación", de naturaleza federal, como posibles casos análogos en el mundo actual.²² La conservación, bajo estas premisas, de instituciones tradicionales, que supuestamente ya gozaban de legitimidad, sirve para fortalecer y legitimar la búsqueda política de la modernización.²³ Para que este tipo de sistema se desarrolle, la simbiosis de los nuevos objetivos con las instituciones tradicionales debe tener lugar gradualmente, con relativo aislamiento de exhortaciones ideológicas externas o internas, y ser cultivada por élites flexibles, orientadas hacia el cambio. No es fácil satisfacer estas condiciones en el mundo actual.

Pero la esperanza de que la política de masas —la movilización de la solidaridad nacional por medios autoritarios y la manipulación ideológica— pueda ser superada por una política de intereses —es decir, la competencia, más o menos sancionada, por fines limitados, pragmáticos— transparece aun en el caso de aquellos autores que miran con simpatía los sistemas monopartitas en el mundo en desarrollo. Si el partido de masas utiliza grupos existentes y los puede incorporar a sus propósitos sin destruir su integridad y autonomía, el sistema puede ser calificado de "monopartita pluralista",²⁴ donde la política a base de intereses paulatinamente ocupa el lugar de una movilización de masas de tipo autoritario. Se suele citar como ejemplo clásico a México. Si el partido absorbe o elimina la identidad de los grupos subsidiarios, se convierte en un régimen de movilización, como Ghana bajo Nkrumah, Guinea y Mali.

Y, sin embargo, como hemos notado, el desarrollo implica la

²² Ver Apter, *The Political Kingdom in Uganda*; también "Systems, Process and the Politics of Economic Development", pp. 139-144. Para el Japón, ver por ejemplo, Organski, *op. cit.*, pp. 83-91.

²³ La Palombara, *op. cit.*, p. 20.

²⁴ El término es estilizado por la Palombara y Weiner, *op. cit.*, pp. 31 y ss.

diferenciación sucesiva entre grupos, dentro de una sociedad, no siguiendo los criterios tribales, étnicos o culturales, sino cada vez más a lo largo de categorías económicas y sociales. Como una consecuencia, las escisiones profesionales, económicas y sociales dentro del sector modernizante (*e.g.*, el ejército, el servicio civil, los empresarios privados, los líderes partidistas seculares) agregan a la sociedad ya dividida en segmentos tradicionales una dimensión que la complica. Las ideologías modernizantes, como las que se fundan en el culto de la eficiencia y en la incorruptibilidad, el nasserismo militar, el socialismo en sus varias formas, el "desarrollismo" (compromiso tecnocrático con el desarrollo económico *per se*) compiten cada vez más con las ideologías más absorbentes del partido de masas nacionalizante. El partido único, con todo su autoritarismo, y ya sea un partido de movilización de masas —como en Ghana— o un partido de "consociación" o "reconciliación" —como en Nigeria— se descubre cada vez más frustrado en sus esfuerzos por imponer su propia clase de integración nacional. Debiera recordarse también que el sistema de partido único mexicano no se originó como un partido unificado de movilización de masas, sino más bien como una componenda pragmática entre grupos de poder, más o menos equilibrados, y una situación relativamente libre de efectivas presiones externas de carácter ideológico. Esto apenas si es el caso en los sistemas monopartitas de integración nacional después de la Segunda Guerra Mundial.

Con pocas palabras, la modernización está acompañada por una proliferación de ideologías. A medida que el desarrollo progresa, comienzan a surgir las ideologías basadas en diferencias económicas de clase y funciones cada vez más diferentes. Esto puede ser socialista: el concepto de conflicto de clase recibe prioridad y se exponen doctrinas para eliminarlo. También puede ser capitalista: la protección de las fuentes de capital privado es doctrina principal. O puede ser pragmaticodemocrático: regateo entre grupos e intereses diferenciados por la riqueza, el poder y el *status* en un contexto de competencia política relativamente libre. Se puede formular la hipótesis de que mientras más funcionalmente compleja y diferenciada es una sociedad al comienzo de su proceso modernizador, y mientras más autónoma sea en relación con el resto del mundo, lo más probable es que desarrolle una política basada no tanto en la necesidad de inducir una integración nacional controlada por el partido sino sobre el conflicto entre las ideologías, a partir de exhortaciones de clase e ideologías cimentadas sobre la política del interés pragmático. Esto, tal vez, nos ayudaría a esclarecer el origen de la clase política dominante

en un país como el Japón, hace mucho tiempo independiente: un partido de gobierno conservador, pragmático, muy polarizado hacia la burocracia frente a un partido socialista militante y dogmático que aparece hallarse en oposición permanente. También podría ayudar a explicar la coexistencia en la América Latina, hasta un grado notable, de una mayor susceptibilidad a los aspectos ideológicos del socialismo con una disposición y una capacidad prestas para realizar actos pragmáticos típicos de la política de favores (*logrolling*). Es hecho notorio que en los países más grandes de América Latina, países que han sido independientes desde comienzos del siglo XIX, *no ha habido movimiento alguno de movilización de masas que haya tenido éxito* (con la posible excepción del peronismo) aun cuando grupos políticos que alegan movilizar las masas e integrar la nación, han actuado en esos países casi siempre como grupos revolucionarios o clandestinos.

Para volver a algo ya acentuado antes, la ideología no es exclusivamente un mecanismo para conseguir solidaridad, por lo menos en términos de legitimar el poder de un partido o grupo que tiene el control efectivo del país. También puede ser un grupo solidario alterno —que lanza un reto a los poderes existentes con sus demandas alternas de lealtad incondicional. Una vez más: todas las sociedades existentes son, hasta cierto punto, sociedades *prismáticas*. Riggs ha acuñado el término interesante *clecets***** para referirse a la organización "con funciones relativamente difusas de un tipo semitradicional, pero organizada en una forma moderna, asociativa. Partidos políticos sectarios de oposición y movimientos revolucionarios en una sociedad prismática son típicamente *clecets*".²⁵ Aunque Riggs está pensando en una clase más bien especial de organizaciones de masas, con mezcla de rasgos tradicionales y modernos, organizaciones supuestamente significativas en el sudeste de Asia, creo que debiera señalarse que los llamamientos ideológicos en todo el mundo, una vez que se ha tratado de ubicarlos en su contexto funcional, participan de los rasgos mixtos que Riggs concibe como parte eminente de la realidad política en "las áreas en desarrollo".

**** Para este término inventado por Riggs no existe en español término equivalente. Nota de la R. (¿claiqui-secta?).

²⁵ Riggs: "An Ecological-Approach: the Sala Model", en F. Heady y S. Stokes, eds., *Papers in Comparative Public Administration* (Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962), p. 25.

IV

Permítaseme regresar a un argumento que fue esbozado al principio. Para muchos científicos sociales —y específicamente para los científicos políticos norteamericanos— parece haber dos supuestos entrelazados pero afines en la literatura sobre el desarrollo: el primero es que la integración racional “viene antes” que la regional o internacional, tanto desde el punto de vista analítico como en la práctica histórica. O para decirlo en fraseo más popular: que no es posible la cooperación internacional antes de que haya naciones que funcionen. El segundo es que el proceso de integración nacional presume la existencia anterior de límites y fronteras naturales de la unidad que va a ser integrada, y éstas fijan las lindes —casi me atrevería decir el marco ideológico— que circunscriben al proceso analítico. Estos dos supuestos, ligados entre sí, debieran ser traídos a la luz y puestos entre interrogantes ya que, de no hacerse así, podrían conducir al planteamiento de problemas falsos. Recientemente Apter escribió sobre “la ideología de ciencia social” como un contrapeso contemporáneo, en los sectores modernizados de la sociedad humana, a las más amplias ideologías de socialismo y del nacionalismo.²⁶ Podría resultar fructífero estudiar tan siquiera brevemente los supuestos y direcciones de esta nueva ideología científica.

Dos enfoques prominentes y afines en el estudio del desarrollo político y la integración nacional son los del “análisis de sistemas” y “la orientación de tareas”. El primero es un enfoque teórico generalizado que pretende definir la interacción entre el sistema político y otros “subsistemas” dentro de la sociedad, y procede, en gran parte, de las ideas de Talcott Parsons. El segundo es un enfoque de orientación más pragmática empleado por los eruditos que se ocupan de los papeles políticos de instituciones específicas dentro de una sociedad política (*polity*), tales como partidos políticos, los militares o la burocracia civil.²⁷ Hay otros enfoques, como el de Karl Deutsch con su modelo cibernético de comunicaciones y las conceptualizaciones de la sociedad como una serie complicada de estímulos y reacciones sobre la base de información seleccionada y almacenada. Todos estos enfoques, incluso el de Deutsch, parecen aceptar en la práctica el supuesto de “funcionalismo estructural” implícito en el término “sistema”, y esto a pesar de las objeciones, más bien benignas, contra el

²⁶ Apter, “Ideology and Discontent”, pp. 39 y ss.

²⁷ Ver p. ej., los ensayos de Esman, Diamant y La Palombara en las ponencias citadas arriba, pertenecientes a la serie del “Comparative Administration Group”.

funcionalismo estructural que de vez en cuando aparecen en la literatura teórica.

Ya he mencionado la tendencia a la cosificación de lo que supone un concepto abstracto puramente analítico: el sistema, y específicamente, el subsistema político. El análisis de sistemas supone que si como cuestión empírica un sistema no existe, entonces la primera fase política debe ser la de legitimación e integración; con otras palabras, la creación de límites efectivos dentro de los cuales se pueda realizar el proceso político. Una vez que se ha llegado a esta etapa, la política entonces se convierte en asunto de mantener el sistema. Apter ha expuesto con notable claridad este enfoque. Luego de aludir a la política como "una fuerza que conserva y protege", ha escrito que "el desarrollo debe de alguna manera fortalecer y conservar el sistema. De ahí que la mejor prueba de desarrollo es aquella que prueba el sostenimiento del sistema".²⁸

Por lo tanto, de acuerdo con esta concepción, la integración nacional debe ser un proceso de crear y consolidar el sistema. Pero los sistemas políticos son áreas de actividad delimitadas por fronteras y allí donde brega con unidades políticas de carne y hueso, el analítico de sistemas políticos propende a aceptar, sin cuestionarse, el modo prevaleciente de separación jurisdiccional entre sistemas como el marco de referencia. Esto significa, en pocas palabras, que la unidad jurídica del "Estado-nación", actual o potencial, es presumida también como la unidad analítica. Al señalar las debilidades del "análisis" del funcionalismo estructural en la ciencia política, Karl Deutsch ha observado que tal análisis "supone metas y propósitos sociales, pero no puede describir claramente cómo han sido fijados, y exige de sus cultivadores que escojan entre el conjunto de combinaciones posibles sin suministrarles criterios claros ya sea para la búsqueda ya sea para la selección, salvo los criterios de interés intuitivo y juicio empírico".²⁹ Yo añadiría esto: que no es sencillamente una cuestión de incapacidad de tal análisis para explicar sistemáticamente la naturaleza de objetivos alternos, sino que, para llevar el asunto más adelante, es preciso que acepte las fronteras físicas ya dadas del sistema como algo que está más allá del alcance de las herramientas analíticas.

Estos dilemas, que reducen la pertinencia y aplicabilidad de tales enfoques en el estudio de áreas en desarrollo predominan a menudo también hasta en gran parte de la literatura que niega estar comprometida con el "funcionalismo estructural". No importa que el énfasis

²⁸ Apter, "System, Process, and the Politics of Economic Development", p. 152.

²⁹ Deutsch, *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control* (Glencoe: Free Press, 1963), p. 49.

sis explícitamente se ponga sobre el análisis de sistemas o sobre la orientación de tareas, por ejemplo, la nación-Estado como entidad con fronteras es el contexto cosificado del sistema abstracto. Las fuerzas, las ideas, los actores o las instituciones que fomentan la integración nacional —líderes carismáticos nacionalistas, partidos de masa en pro de la integración nacional, ejércitos eficientes modernos, etc. —se vuelven la substancia positiva e identificable para el análisis; son “funcionales”. Los que no contribuyen a la meta de la integridad de la nación-Estado, *i.e.*, la autonomía o la soberanía jurídica, aparecen como “desintegradores”, “no-funcionales” o grupos contra el sistema. Estos pueden proceder de dentro o de fuera de los límites geográficos de la nación-Estado. De esta suerte, se hacen alusiones a las minorías comunistas y chinas en Indonesia como grupos contra el sistema, y se señala a Vietnam del Norte y a la China como amenazas exógenas al “sistema” de Vietnam del Sur.³⁰ Este tipo de conceptualización se acerca peligrosamente al supuesto de que tales grupos se hallan fuera del alcance de los instrumentos del análisis político, salvo en la medida en que puedan ser manipulados por un liderazgo integrador o puedan ser encauzados en la dirección del comportamiento funcional apropiado. Cuando un distinguido científico político enuncia que “la condena total de los militares como instrumentos indeseables para la construcción de la nación puede que tenga atracción ideológica pero desconoce el hecho craso de que muchos de los países en desarrollo apenas si pueden sobrevivir a las presiones centrífugas que vienen de dentro y a las presiones desintegradoras que vienen de afuera”, ¿acaso vamos a entender que estas presiones internas y externas *no* son partes del sistema, también, y por lo tanto *no* se hallan al alcance de las herramientas del análisis político?³¹ ¿Equivale esto a decir, por ejemplo, que la política en Vietnam del Sur puede ser analizada y entendida como si ese país poseyera un sistema político autónomo? El aceptar los supuestos del análisis de sistemas o de su derivado, la “orientación de tareas”, parecería exigir una respuesta afirmativa a estas preguntas. Las consecuencias implícitas en tal posición para la pertinencia y autonomía del análisis científico político resultan inquietantes. La cosificación de abstracciones transformándolas en unidades políticas que responden a una situación empírica antes que a construcciones conceptuales es una tendencia que debe ser evitada.

³⁰ La Palombara, *op. cit.*, p. 11.

³¹ *Ibid.*, p. 38.

V

Cuando Apter habla de la "ideología de ciencia social" como aspecto de una "ideología de la ciencia" más generalizada en el mundo moderno, se refiere a una clase de reacción intelectual, intensa y rigurosa, que es fruto del fenómeno de alienación y duda de uno mismo en las modernas sociedades,³² —sociedades que, según ha escrito Bendix, han llegado al punto en la historia del mundo, de darse cuenta de que el valor ínsito en el conocimiento es, en sí mismo, equívoco.³³ Apter concibe esta ideología de ciencia social como "la ideología última" en el sentido y en la medida en que trata de explicar, mediante la verificación empírica y el análisis, la naturaleza y las razones para la brecha entre aspiraciones y logros, legitimidad y resistencia a la autoridad, objetivos unificantes y realidades desintegrantes, en pocas palabras, entre formas políticas y realidad social.³⁴ El objetivo final de esta ciencia social —herramienta que se circunscribe mayormente en la práctica a las sociedades pluralistas más grandes, más "estables"— es, presumiblemente, cerrar esta brecha, ya sea simbólicamente a través del conocimiento, o manipulativamente, a través de la acción política.

En esta ponencia he tratado de indicar que una parte significativa de la literatura de ciencia social contemporánea en el área de la integración política —especialmente la "integración nacional" en los nuevos países o en los países en desarrollo— se funda en los supuestos de que la integración es un proceso que ocurre en etapas bastante ordenadas lógicamente; de que, como una resultante, las experiencias más exitosas y más perdurablemente integradoras se fundan sobre la asimilación de grupos ya legitimados en una esfera cada vez más amplia de autoridad política; de que el consiguiente modelo de regateo o conciliación para la integración ofrece las mayores esperanzas de plasmar una sociedad política democrática, pluralista y estable;³⁵ de que, a la postre, la integración supranacional o regional sería una continuación de este proceso de expansión de tareas y regateo. Tales supuestos a su vez presumen que la integración funcional y pragmática constituye el modelo ideal, es decir, el

³² Apter, "Ideology and Discontent", p. 32.

³³ Bendix, *op. cit.*, p. 324.

³⁴ Apter, "Ideology and Discontent", pp. 34-42, *passim*.

³⁵ Es significativo que aquellos países no europeos donde normalmente se cree que la moderna ciencia social está más desarrollada, son países de gran tamaño y de sistemas políticos federales, pluralistas (India y Brasil) o de un tipo de sociedad antiguamente tradicional que evoluciona bajo una burocracia tutelar (Japón).

marco de referencia ideológico de la ciencia social al cual se acercan o del cual se alejan, en grados diversos, los sistemas y los procesos.

Un científico político argentino ha aludido a esta ideología prevalente de ciencia social, fuertemente arraigada en los cánones del funcionalismo estructural, como "el pensamiento ideológico de una sociedad alienada".³⁶ Como tal, es dudosa su validez en tanto marco de referencia conceptual para el estudio de la política en sociedades políticas pequeñas y en desarrollo. En estos contextos, muy probablemente sea visualizada como el arma erudita de uno de los rivales ideológicos del día: participante político más bien que empresa científica.

Creo que el escrutinio de la literatura de ciencias política sobre la construcción de nacionales, la integración política y el desarrollo apenas si puede llevar a otra conclusión. Parece haber una tendencia, observable a veces en el mismo estudio, a ir y venir entre el "sociologismo", término utilizado por Nun y otros,³⁷ y el análisis de sistemas políticos. El sociologismo presume que la política es una variable dependiente, aspecto del más amplio sistema social y determinado fundamentalmente por éste.³⁸ El análisis de los sistemas políticos, como he tratado de indicar en esta ponencia, propende a dar la vuelta completa al enfoque "sociológico" y a suponer que el sistema político es una forma cosificada que debe ser protegida mediante los procesos de la legitimación, integración nacional, etc. Como resultante, las exhortaciones ideológicas y los grupos políticos que pueden ser relacionados positivamente a la integración pragmática en el nivel de nación-Estado son "funcionales" y proveen el grano para el molino del análisis científico. Los que no hacen esto resultan "no-funcionales". Si su número es pequeño, pueden ser descartados como extravíos y referidos al especialista en psicología para su análisis científico. Si su número es grande, y, por lo tanto, representan un obstáculo físico a la integración nacional, aparecen en los términos del analítico como desintegradores y deben ser neutralizados por medios políticos. Estos medios pueden ser la asimilación, la reconciliación o la subordinación en un movimiento de movilización nacional, *cuando los grupos desintegradores son tradicionales, tribales, étnicos o provincianos*. El análisis de sistemas en la ciencia social puede

³⁶ José R. Nun, "Los paradigmas de la ciencia política: un intento de conceptualización, con especial referencia a América Latina" (copia mimeografiada), 1965, p. 43.

³⁷ *Ibid.*, pp. 14 y ss.

³⁸ Un ejemplo clásico de la dimensión claramente ideológica del sociologismo aparece en el juicio afirmativo de Lipset de que la democracia es "la buena sociedad misma en operación". Ver S. M. Lipset, *Political Man: the Social Bases of Politics* (Garden City: Doubleday and Co., 1960), p. 403.

contribuir notablemente a la comprensión de este proceso. Pero cuando se trata de grupos movilizados por élites, sujetas a influencias ideológicas o dirección exógenas, cuando tales grupos están sometidos a sistemas alternos de solidaridad ya sea de naturaleza nacional o transnacional, el análisis de sistemas con sus supuestos sobre funciones e integración se va haciendo cada vez menos pertinente. En estas circunstancias—y, después de todo, ellas son las que prevalecen hoy en el mundo— el conflicto político *per se* pasa a la vanguardia y cada vez se hace menos realista subordinar analíticamente el conflicto dentro de los confines de una sola unidad territorial. En resumen, la integración nacional no puede ser analizada en desconexión con las tendencias e influencias transnacionales que gravitan sobre aquélla. Debiera reconocerse que visualizar la integración nacional como tarea analítica previa a todas las otras es, en sí mismo, incurrir en una presunción ideológica que exige investigación.

Los científicos sociales que viven y trabajan en países pequeños o aun en algunos bastante grandes, que son considerados como "subdesarrollados", son más apropiadamente sensibles a este problema, tal vez, que aquellos cuya base de operaciones son las grandes naciones industrializadas donde los problemas de integración nacional y regional ya no constituyen motivo de disputa ideológica. Nadie en realidad se pregunta si los Estados Unidos representan un "sistema político" autónomo con fronteras muy definibles. Y nadie con algún refinamiento analítico supondría que California o Wyoming poseen un "sistema político" autónomo (para diferenciarlo, por ejemplo, de un sistema de partidos o un sistema judicial del Estado), sistema que puede ser analizado y entendido sin referencia a un sistema mayor con el cual se halla entretrejado. En este caso, las fronteras del sistema político y los límites físicos del Estado coinciden adecuadamente. Pero no coinciden de esta guisa en los países pequeños, ya sean formalmente soberanos o no. En éstos, las actitudes hacia la integración regional y la nacional y los problemas relacionados con éstas propenden a mezclarse en forma inextricable.

Por ejemplo, en Puerto Rico la política da vueltas constantemente en torno a la relación propia que la isla debiera sostener con los Estados Unidos. La política insular ha asimilado el estilo de la rivalidad pragmática y democrática de partidos, pero sin expresar un compromiso final en cuanto a las fronteras últimas de la propia sociedad política. Sería muy desorientador suponer que el "sistema político" puertorriqueño pueda ser entendido como un sistema "integrado nacionalmente" y que, por lo tanto, ha resuelto su primer problema. Lo importante a señalar aquí es que el problema de integración nacional

(su solidaridad política como una unidad territorial) y el problema de la integración regional (sus relaciones jurídicas y políticas con los Estados Unidos) se hallan completamente—casi podría decir deses- peradamente— entretejidos.

No se debe interpretar esto como una situación peculiar de Puerto Rico o como una consecuencia de la ambigüedad de su *status* actual de *Commonwealth* (Estado Libre Asociado). Es una situación característica de todas las naciones pequeñas y de todos los países en desarrollo, salvo, quizás, aquellos, si existen, que son grandes o están suficientemente aislados como para no hallarse sometidos a poderosas presiones exógenas en favor de la integración transnacional de una clase o de otra.

Apter ha observado que "la ideología científica puede hacer muy poco para fomentar la solidaridad y la identidad".³⁹ En esta ponencia he sostenido la tesis de que muchos de los supuestos en la ciencia social y en la ciencia política contemporáneas parecen realmente presumir lo contrario, y que el concepto y el análisis de la integración nacional no pueden ser declarados inocentes de un contenido ideológico directamente relevante al fomento de un tipo especial de solidaridad e identidad. Para el científico social—y especialmente para aquel que debe trabajar en el contexto de una sociedad pequeña y dependiente— se trata de un reto permanente, el de evadir estas celadas, y darse cuenta de que la integración política, si es que ha de ser un concepto realista y factible, no debiera ser tratada como si se tratara de una serie de pasos, analíticamente separados, sino más bien como un proceso complicado en el que los componentes internacionales, regionales y nacionales se descubren en ordenaciones diferentes de importancia y de prioridad.

³⁹ Apter, "Ideology and Discontent", p. 42.