

LA RECONSTRUCCION SOCIAL EN LAS SOCIEDADES DOMINADAS POR GRUPOS TRADICIONALES

Por Celso Furtado *

Al estudiar una acción social planeada es importante tener en cuenta la naturaleza ambigua del concepto de planificación. Cuando se considera dentro de un marco racional formal, el alcance de la planificación está limitado a la maximación de la acción eficiente dentro de la estructura de interrelaciones existentes que se acepta como data. El sistema de valores aceptado o impuesto y el armazón institucional forman parte de esta data, lo cual permite definir los patrones generales de conducta. Los términos se establecen de antemano y en relación con ellos es que se formulan los patrones de racionalidad. Este concepto limitado de planificación cubre los modelos actuales de planificación económica.

Sin embargo, la planificación también se puede considerar como una técnica racional al servicio de un programa de reconstrucción social. En tal caso se convierte en un instrumento para modificar uno o varios de los factores que se habían tomado previamente como data y se pasan a considerar como variables dependientes.

Por ejemplo, el sistema electoral —un factor decisivo en la preservación de una estructura de poder específica— puede ser el blanco de la acción política. Entonces el problema no es explicar el resultado de la acción política en base a cierta data que incluye el sistema electoral, sino más bien identificar otros elementos de la estructura de poder que mantienen el sistema electoral vigente. De aquí en adelante, se hace posible dirigir la acción política con el fin de modificar la estructura

* El distinguido economista brasileño, Dr Celso Furtado ha sido Director de la División de Desarrollo de ECLA, del Programa de Desarrollo del Noreste del Brasil (SUDENE) y del Banco Nacional de Desenvolvimento. Fue también Ministro del Planeamiento en el Gobierno del Presidente Goulart, del Brasil. En el presente el Dr. Furtado es Profesor Asociado en la Facultad de Derecho de la Universidad de París.

tada tan fácilmente como lo fuera en el pasado". 1/

Sensible a tal propósito, nuestra revista intentará ser un conducto abierto a través del cual los hallazgos de la investigación y los conceptos teóricos puedan salir del ambiente académico y servir las realidades de las operaciones corrientes de la práctica profesional. Consideramos que es nuestro deber el traer a la atención de nuestros potenciales lectores lo más selecto de estas corrientes de nueva información, de nuevas ideas, y de los desarrollos conceptuales más importantes. Esto promoverá indudablemente el diálogo profesional y contribuirá a la continuada educación de nuestra clase profesional.

Será objetivo primordial el alentar el desarrollo de principios y prácticas de planificación como un proceso continuo, en el orden físico, económico, social y administrativo; tanto a los niveles urbanos como regionales, nacionales e internacionales. Para lograr tal fin hemos de proveer un foro abierto para otros profesionales actualmente concernidos con el campo dinámico de la planificación integral; tales como economistas, arquitectos, sociólogos, administradores públicos, geógrafos, ingenieros, científicos políticos o sociales, especialistas en investigación y análisis, y ciudadanos activos e informados.

La amplia gama de actividades humanas está creando una creciente demanda por mejoras en el ambiente humano. La planificación integral puede ser un valioso instrumento de servicio en la adaptación a este mundo cambiante y a las nuevas formas de vida.

Como órgano universitario de la planificación integral, estamos confiados en hacer nuestra contribución. Y esperamos que nuestros estudiantes, que se inician en el campo de la planificación pero jugarán un rol importante en guiar y desarrollar el futuro ambiente, sean beneficiarios del diálogo que estamos propiciando.

O.R.V.

1/ Melvin M. Webber, "Comprehensive Planning and Social Responsibility", *Journal of the American Institute of Planners*, noviembre de 1963, pág. 236.

de poder. En otras palabras, en vez de aceptar los elementos estructurales de la conducta política como variables independientes, se aísla un elemento estructural que pasa a ser considerado como variable dependiente. El próximo paso consiste en identificar los factores, internos o externos al modelo, responsables de la conducta de esta variable para deducir métodos prácticos que pueden influenciar su operación. Este tipo de acción social, cuyo objetivo es modificar la estructura del sistema de poder, frecuentemente demanda la utilización de métodos poco convencionales. En ciertos casos, es suficiente definir el problema para comprender que no hay solución práctica; o sea que los métodos que se requieren están fuera del alcance de los grupos interesados. Sin embargo, aun cuando no se pueda encontrar una solución práctica, el problema no deja de existir. Frecuentemente, la acción política se limita a plantear el problema y a crear conciencia sobre él para permitir soluciones parciales. En este caso, el objetivo de la planificación es orientar estas soluciones parciales para que puedan alcanzar el objetivo fundamental de lograr el cambio estructural.

No es siempre fácil hacer una distinción clara entre la planificación que persigue exclusivamente la eficiencia dentro de un marco ya aceptado y la que tiene por objeto la introducción de cambios estructurales. Por lo tanto, el papel del planificador así como el de las agencias planificadoras es inevitablemente ambiguo. Muy a menudo se espera que la planificación ofrezca soluciones a problemas políticos sin abordar sus aspectos fundamentales, o sea, los conflictos sociales que le son endémicos. Este papel ambiguo de la planificación constituye un arma política de mucha importancia.

Mi propósito en este ensayo es plantear ciertos tipos de acción social planeada para influenciar ciertas decisiones relevantes al proceso económico y para modificar la estructura de cuerpos políticos responsables de tales decisiones.

En sociedades que han logrado un alto nivel de industrialización, la solución a las ten-

siones sociales más agudas que surgen del proceso económico o sea, los problemas relacionados con la distribución de un ingreso nacional creciente—se logra más fácilmente a través del proceso tecnológico mismo que constituye el factor primario para el desarrollo y la modernización. La solución de los efectos sociales que provoca la rápida acumulación de capital, —como el aumento del poder de negociación de la clase asalariada— se realiza por el progreso tecnológico mismo, que tiende a reducir la demanda de fuerza trabajadora por unidad de inversión. En este caso, tanto el progreso tecnológico rápido como el aumento en los salarios reales son compatibles con una estructura social relativamente estable y con una transformación gradual del marco institucional.

La situación es apreciablemente diferente en aquellas naciones que se están desarrollando con la ayuda de una tecnología importada. La característica fundamental de estas naciones es la persistencia e intensificación de un serio desbalance al nivel de los factores de producción, que se manifiesta en el desempleo considerable y endémico de la fuerza trabajadora. Los efectos sociales de este desequilibrio se evidencian en el rápido crecimiento urbano el cual no se debe a una incorporación significativa de la fuerza trabajadora en actividades industriales. La creciente población urbana, que depende precariamente de los empleos creados directa o indirectamente por el Estado, constituye la causa principal de las tensiones sociales.

Donde la tecnología se desarrolla conjuntamente con la acumulación de capital, la evolución de las instituciones políticas procede absorbiendo en su sistema de poder las nuevas fuerzas sociales que se forman. En los países donde el desequilibrio entre los factores de producción persiste o se intensifica y donde el proceso de urbanización no es resultante o no guarda proporción con la industrialización, no se nota una evolución apreciable del marco institucional. Solamente ocurre un debilitamiento de las bases que sostienen la estructura de poder tradicional. Co-

mo una gran proporción de la población continúa dependiendo de la disponibilidad de las tierras agrícolas y como la propiedad de éstas sigue en manos de una pequeña minoría, el patrón de dominación política tradicional que se encuentra en el sector agrícola continúa jugando un papel de gran importancia.

Sin embargo su importancia tiende a disminuir con el creciente movimiento de la población hacia las áreas urbanas.

La urbanización y la formación de grupos industriales respaldados por una burocracia altamente técnica, son responsables de llevar a cabo un cambio apreciable en la estructura política. En su intento de consolidar su posición frente a las fuerzas tradicionales los grupos industriales recurren a la movilización de las masas urbanas. Sin embargo, los intereses comunes entre esa masa heterogénea y los grupos industriales no son muchos. Como no es fácil crear empleos en el sector moderno de la economía para una gran proporción de la población, la única forma de establecer colaboración con estas masas es ofreciendo asistencia social con fondos públicos. Esta política de tipo asistencial se convierte en la base del populismo, y entra pronto en conflicto con los intereses de la clase industrial, que intenta transformar el Estado en un instrumento para acumular y proveer el capital social que requiere el desarrollo industrial.

Se llega a una fase, en la que los grupos industriales pueden contar con el apoyo de las masas urbanas para lograr cierto control del Estado a expensas de los grupos tradicionales del sector agrícola. Se modernizan algunas instituciones políticas, se introduce el sufragio universal, el voto secreto, etc. Sin embargo, pronto se hace aparente que los grupos industriales tienen pocos intereses en común con la masa heterogénea y sub-empleada. Entonces la masa cae progresivamente bajo el control de líderes populistas, o sea de, líderes que no tienen lealtades ideológicas, ni con la estructura social existente ni con programas específicos de reconstrucción social.

En esta forma, los grupos industriales y la burocracia técnica cuyos intereses coinciden en gran parte con los objetivos del desarrollo

y la modernización de la sociedad, no están en posición de adquirir poder a través de los canales abiertos a la estrategia política. Esta estrategia sigue basada en el control de las masas pasivas que permanecen sometidas por la fuerzas tradicionales, o en el contacto con las masas activas que demandan una política de asistencia social, y que constituyen la base del populismo. Por otro lado, a través del poder económico y del conocimiento técnico recientemente adquirido, los grupos industriales y profesionales interfieren en varias formas con el proceso político y retienen cierto control del Estado.

Bajo estas circunstancias, el proceso político tiende a seguir esencialmente lo que se puede llamar un curso de avenimiento técnico. Algunas veces los grupos industriales y profesionales se alinean con los dueños de la tierra con el fin de evitar que los populistas ganen el control de ciertas posiciones. Otras veces se llega a un entendimiento con los populistas con el fin de minar ciertas posiciones controladas por las fuerzas tradicionales. Una vez en el poder, los grupos victoriosos se distribuyen entre sí las posiciones claves y empiezan a imponer la política más conveniente para ellos en los sectores donde han ganado control. El resultado es que en ciertos sectores de la misma administración se persiguen políticas contradictorias. Por ejemplo, es común encontrar que la política sobre el crédito sigue ciertas directrices y la política de salarios sigue otras; que la política financiera es restrictiva mientras la política sobre obras públicas es expansionista, etc.

Generalmente hablando, el sistema dominado por los latifundistas en el sector agrícola controla gran parte de los puestos en las autoridades locales y en los cuerpos legislativos. La influencia populista se deja sentir más en puestos ejecutivos importantes que son directamente dependientes del voto. De aquí surge una fuente de confusión para el Estado, especialmente la ausencia de una ideología coherente o la falta de una política operacional en las ramas más importantes del Gobierno. La falta de una definición clara de las metas políticas, el control de las responsabilidades administrativas por grupos que

no participan directamente en el proceso político, la parálisis de ciertas ramas de la administración como consecuencia de una delegación del poder de tomar decisiones complementarias en grupos con intereses antagónicos. El resultado de todo esto es que un aspecto importante de la lucha política por el control de posiciones tiene lugar dentro de la misma estructura de poder. En otras palabras, hay un enlace continuo entre la actividad política y los cuerpos administrativos y en general los métodos empleados por la administración juegan un papel decisivo para la preservación de la estructura de poder.

El experimento en acción social que tuvo el privilegio de dirigir por más de cinco años en el Noreste de Brasil debe ser analizado a la luz de lo dicho acerca de la posición ambigua del Estado en los países subdesarrollados, de la falta de una distinción clara entre los distintos métodos de acción política y de los procedimientos políticos y administrativos.

En base a la primera apreciación de la situación socio-económica de la región se había determinado que era necesario ir más allá de lo que es posible dentro de los métodos convencionales de planificación económica. Algunas partes de la estructura social tenían que ser modificadas considerablemente para que ésta pudiera constituirse en la base de un sistema económico con potencial de desarrollo. Por ejemplo, la estructura agraria compuesta de grandes latifundios donde prevalecen patrones de trabajo típicamente feudales y de minifundios donde cualquier tipo de inversión podía ser contraproducente, tenía que sufrir cambios drásticos para que la región desarrollara la base agrícola necesaria para sostener la industrialización.

Sin embargo, cambiar la estructura agraria era un objetivo político sin solución práctica a la vista, o sea, no se puede lograr usando métodos políticos convencionales. Se acordó, por tanto, dividir el problema en varios componentes, cada uno de los cuales podía ser más dócil a una solución práctica. De aquí surgieron tres cursos diferentes de acción. El primero buscaba modificar la base del problema y consistió en realizar un inventario sistemático de los recursos de la re-

gión con miras a abrir nuevas tierras para el cultivo, mediante la irrigación o el desarrollo de nuevos asentamientos. El segundo visualizaba la redistribución de los fondos públicos con el fin de suspender el apoyo a las estructuras de los latifundios. Finalmente, el tercer curso de acción buscaba movilizar aquellos factores que eran activos fuera de la estructura de poder y que tenían potencial para minar la supremacía de los latifundistas. Limitaré mis comentarios aquí al tercer curso de acción.

En la zona húmeda del Noreste de Brasil predomina una combinación de relaciones obrero-patronales de mano de obra asalariada conjuntamente con formas feudales. Los trabajadores agrícolas son pagados parte en dinero y parte en arriendo de pequeñas parcelas donde, con la ayuda de sus familias, producen alimentos para su propio consumo. La presencia simultánea en las plantaciones de caña de azúcar, de obreros fabriles que se benefician de la legislación social y de obreros rurales con salarios parciales desprovistos de los privilegios de esta legislación ha producido el surgimiento de las Ligas de Campesinos, movimiento cuyo objetivo principal era lograr que los beneficios de la legislación social existente aplicara a toda la clase obrera rural. Como la organización de los obreros rurales en uniones era ilegal, cualquier intento de organizarse, aunque fuera para alegar derechos sancionados por la ley, era considerada como una actividad subversiva. La ley concedía ciertos derechos a los obreros rurales, pero no había una autoridad competente que obligara a los latifundistas a cumplir con la ley. Por otro lado, los obreros rurales eran privados de su derecho a organizarse para luchar por la aplicación de la ley. En cierta forma, los objetivos por los cuales luchaban las Ligas de Campesinos no podían llamarse reformistas, pues esos derechos ya estaban reconocidos por la ley. Sin embargo, en su intento de movilizar los campesinos fueron obligados por las circunstancias a emplear métodos considerados subversivos y a expresarse en términos revolucionarios. Las Ligas fueron obligadas a adoptar tácticas típicas de las sociedades secretas, con el fin de reclutar

partidarios y de circular instrucciones para la acción debido a que los terratenientes tenían a su disposición una fuerza policial privada bien equipada. Fuera de los latifundios, las Ligas sólo eran organizaciones ordinarias para proveer asistencia legal a los obreros rurales. El doble carácter de las Ligas, como cuerpos organizados para la acción subversiva en los latifundios y como agencia para proveer asistencia legal a los obreros en los pueblos, demuestra claramente el fenómeno de debilitamiento de las bases que sostiene al sistema tradicional de dominación política. El mismo sector de la población que estaba bajo el control de una policía privada en los latifundios y que era privado de sus derechos elementales de asociación se reunía en los pueblos bajo el amparo de la ley para constituir la infraestructura política.

En contraste con las Ligas, que solamente luchan por el cumplimiento de las leyes existentes, los grupos que estaban activos dentro de la administración eran de opinión que se necesitaba cambiar el marco institucional existente con el fin de modificar la estructura agraria. Pero, mientras las Ligas eran obligadas a emitir proclamas revolucionarias con el fin de movilizar las masas para lograr sus modestos objetivos, los grupos dentro de la administración tenían que conformarse con medios técnicos más limitados para manejar problemas cuya solución sólo era posible políticamente.

Como los latifundistas poseían las mejores tierras húmedas de la región y las dedicaban casi enteramente a la producción de azúcar, la región continuamente estaba expuesta a una escasez crónica de alimentos que inhibía el desarrollo de cualquier otro tipo de actividad económica. Consciente o inconscientemente, los terratenientes tuvieron éxito en perpetuar su estilo de explotación agrícola mediante la obstrucción del desarrollo de otras actividades económicas puesto que aseguraban la disponibilidad de una amplia fuerza trabajadora a salarios de subsistencia. Por tanto, la meta primordial de la política de desarrollo era tratar que los terratenientes cediesen las tierras bajo cultivo cañero cerca de las áreas urbanas para dedicarlas a la produc-

ción de alimentos. Como era más provechoso emplear técnicas de producción basadas en el uso intensivo de la mano de obra, las nuevas empresas agrícolas se debían organizar en términos de unidades familiares. El objetivo real del grupo que trabajaba dentro de la administración era modificar la estructura agraria reduciendo el control que ejercían los latifundistas sobre la tierra, fomentando un tipo de agricultura orientado al desarrollo de actividades no rurales y dependiente de la elasticidad de los productos alimenticios. El control de la tierra también permitía a los latifundistas mantener un monopolio de las facilidades de crédito que el gobierno concede a la agricultura. En esta forma, los préstamos oficiales ayudan a consolidar el sistema de tenencia vigente y los latifundistas tratan de impedir la utilización de los fondos asignados por el Gobierno para desarrollar una estructura agraria más balanceada. Con el fin de romper este círculo vicioso era importante crear un tipo de actividad agrícola distinta y fuera del control de los latifundistas. Por tanto, se iniciaron los proyectos de colonización agrícola y de irrigación juntos con el desarrollo de un nuevo tipo de agricultura en la región húmeda que todavía estaba bajo el control de los latifundistas.

Es cierto que no había coordinación entre la acción social dirigida por los departamentos técnicos de los cuerpos administrativos, que entendían el problema agrícola en términos de una política de desarrollo tendiente a movilizar los grupos urbanos, y la acción social emprendida por las Ligas de Campesinos, a través de métodos políticos poco convencionales. Pero ambas actividades constituían aspectos diferentes del mismo proceso político, a saber, la liquidación pacífica de una estructura social anacrónica. Los resultados obtenidos para marzo de 1964, cuando las uniones obreras rurales fueron legalizadas, comprueban ampliamente la eficacia del tipo de acción empleado.

Otro ejemplo de la efectividad de esta combinación de la acción social convencional con la no convencional es la adopción del Plan de Desarrollo para el Noreste por el Parlamento Nacional de 1961. Los objetivos de este

plan eran extremadamente modestos y no estaban en conflicto con el orden social existente. Pero las medidas administrativas podían haber tenido consecuencias importantes para el funcionamiento apropiado del sistema de poder prevaleciente en la región. En efecto, el Plan liberó, del control de agencias tradicionalmente sujetas a los intereses políticos locales gran parte de los recursos disponibles para la inversión en esta región. Uno de los instrumentos de apoyo más importantes de los terratenientes les fue negado bajo el pretexto justificable de que estos fondos estaban siendo empleados para un plan de desarrollo de aplicación más amplia. En esta forma, una simple reforma de los métodos administrativos, basado en principios técnicos irrefutables, escondían una maniobra política con visión más amplia. El casi monopolio del sistema político que los grupos tradicionales tenían en la región se explicaba solamente por el hecho de que esos grupos controlaban las agencias a cargo de alocar los fondos del Gobierno Federal. Por otro lado, con la consolidación de la independencia de acción de los departamentos técnicos de la administración federal, la influencia de los grupos políticos minoritarios en las áreas urbanas aumentaron inevitablemente. De hecho, fueron precisamente estos grupos los que promovieron la movilización de las masas urbanas y convirtieron la defensa de un simple plan técnico en un "issue" político.

El Plan de Desarrollo del Noreste fué justificado en términos estrictamente técnicos, esto es, como un programa dirigido a beneficiar a toda la población, sin defender cambios en la estructura social existente, para lo cual también hubiera sido posible presentar innumerables argumentos. Los latifundistas, cuyos intereses eran amenazados, no podían atacar las bases técnicas del Plan, y tuvieron que callar las razones de su oposición porque eran políticamente inadmisibles. Además, sus propios argumentos podían esgrimirse en su contra. Estos conflictos consolidaron en un frente común a todos los grupos políticos urbanos (industriales, trabajadores, estudiantes). Sin embargo, esta unidad no era adecuada, ya que los latifundistas y sus alia-

dos contaban con una amplia mayoría en el Parlamento, compuesta de representantes regionales. Por tanto, había que echar mano a métodos poco convencionales de lucha política, (como huelgas, cierres, paradas, etc.) con el fin de movilizar la opinión pública nacional para asegurar el apoyo de los parlamentarios de otras regiones de la nación demostrando así la amplia brecha que existía entre la gente del noreste y sus llamados representantes en el Congreso. La adopción formal del Plan, después de dieciocho meses de campaña, gracias al apoyo de los miembros del Parlamento de otras regiones, constituyó la primera derrota de los latifundistas en su conflicto con las fuerzas políticas urbanas. Se debe señalar que esa lucha política fue llevada a cabo por los grupos urbanos con una disposición más radical, motivados por los reformistas y por el ardor revolucionario de quienes tenían cerrados los canales políticos usuales.

Esta estrategia que es similar en naturaleza a la mencionada anteriormente, debe entenderse como un ejemplo de acción social sobre un frente amplio que incluye por un lado, la traducción de ideales políticos en una terminología técnicamente industrial realizada por cuerpos administrativos y por el otro la traducción del contenido moderado reformista de esos ideales en símbolos para-revolucionarios.

Me referí a estos casos concretos con el propósito de ilustrar la tesis expuesta anteriormente, según la cual, en el Estado que tiene metas mal definidas y de carácter ambiguo—el caso de las sociedades tradicionales expuestas a la tecnología moderna—la acción política dirigida a cambiar la estructura no social tiende a presentarse como un proceso amplio que cubre desde las funciones administrativas más elementales hasta métodos poco convencionales de acción política emprendidos por grupos que retan la legitimidad de la estructura de poder tradicional. Esta situación peculiar que elude una definición, refleja directamente una realidad donde las propias bases del sistema tradicional de dominación política está en proceso de desinte-

gración, aún cuando no haya surgido una forma viable para integrar aquellas fuerzas sociales que permanecen activas dentro del nuevo sistema de poder.

La misma ambigüedad del lenguaje usada en el proceso político, el cual ignora factores sociales de importancia, oculta otro tipo de acción política que se emprende por métodos poco convencionales, o que se transfiere a la esfera administrativa. Por tanto, de adentro de la administración es que los grupos técnicos y profesionales ejercen una gran influencia política. Puede suceder, sin embargo, que uno de esos grupos puede aprovecharse de circunstancias favorables para justificar la acción tomada. Esto fue lo que precisamente sucedió en 1958 cuando, una seria sequía reveló lo inadecuado de la acción del gobierno federal en el Noreste del Brasil. Forzado a iniciar planes noveles, el Gobierno se encontró así mismo adoptando ideales que tendían a minar la base estructural que prevalecía en la región. Pero una vez esos ideales han sido adoptados, surge la necesidad política de ejercer un control estricto de la Administración, con el fin de evitar que el plan operacional desajuste las bases del sistema de dominación social. No obstante el camino queda abierto para la acción de grupos disidentes que encuentran en los cuerpos administrativos los medios que necesitan para lograr sus metas.

El hecho de que la administración esté parcialmente controlada por grupos profesionales e industriales permite establecer puntos focales para iniciar la reforma. Muchas veces esta iniciativa sirve para reunir aquellos grupos que, por estar en conflicto con el orden social existente, no tenían acceso a los canales políticos normales. Al hacer campaña por objetivos reformistas con el apoyo del sector administrativo, los grupos disidentes continúan debilitando los procedimientos tradicionales a la misma vez que consolidan sus propias posiciones. Por otro lado, como estos grupos tienden a expresar los objetivos iniciales en términos más radicales, las fuerzas tradicionales son presionadas por los elementos

moderados dentro de sus propias filas para que acepten transar las diferencias.

Las reformas estructurales resultantes de los diferentes tipos de acción social que hemos analizado, pueden lograrse en aquellas sociedades políticamente dominadas por fuerzas tradicionales cuando se permite la participación de un sector de la población por lo menos. Generalmente, este es el caso cuando la urbanización ocasiona un debilitamiento de las bases del sistema de poder y trae como resultado que el sistema de poder tradicional co-exista con otros sistemas que son responsables de establecer contacto directo con las masas. En otros casos, el sistema tradicional de poder se perpetúa en las áreas urbanas mediante el establecimiento de una dictadura militar. Entonces, el ámbito de la acción política se encoge y los diferentes tipos de acción social que hemos discutido son totalmente inefectivos.

La reforma social de las sociedades tradicionales puede iniciarse cuando el interés de ciertas minorías con acceso al proceso político se traduce en proyectos de reconstrucción social favorables al desarrollo y a la modernización. Esto es una condición necesaria, pero insuficiente. La condición indispensable es la existencia de un proceso político democrático abierto a la participación de un sector de la población por lo menos. En esta forma, es posible la innovación del proceso político mediante enfoques poco convencionales cuando los canales para la acción convencional son insuficientes o inaccesibles. A veces, los grupos disidentes que retan ciertos aspectos del orden social existente proveen una plataforma que permite lanzar un esfuerzo total para lograr cierta innovación del proceso político. Es a la acción de estos grupos que se debe la movilización de los intelectuales para la acción política. Lo mismo se puede decir de la movilización de los estudiantes cuyo entusiasmo y sentido de dedicación constituyen factores decisivos en muchos procesos de reconstrucción social.

Para resumir me permito señalar los puntos principales de mi tesis:

1. En países donde la introducción de métodos tecnológicos modernos intensifican o crean un serio desbalance al nivel de los factores de producción tiende a ocurrir un rápido proceso de urbanización a pesar de que la fuerza trabajadora incorporada al sector industrial no constituya una proporción significativa de la población urbana.
2. La formación de una masa urbana heterogénea y su incorporación al proceso político ayuda a debilitar las bases del sistema tradicional de poder y hace posible la aparición de nuevos grupos, particularmente grupos de industriales y de profesionales, capaces de controlar parte del aparato político. La heterogeneidad de las masas urbanas y su precaria dependencia de empleos creados por el Estado, fomenta movimientos políticos dirigidos a aumentar el bienestar y la asistencia social de esas masas los cuales, se pueden denominar con el término genérico de populismo. Encarados con la ascendencia y las exigencias del movimiento populista, los grupos industriales y profesionales, cuyos intereses pueden servir de base para la formulación de una política de desarrollo, confrontan dificultades crecientes en su intento de organizar una plataforma política y por tanto, tratan de sobrevivir en base al avenimiento con los líderes populistas y con las fuerzas tradicionales.
3. En vista de la incapacidad o imposibilidad de los tradicionalistas y populistas de ofrecer el liderato necesario para la reconstrucción social y de los grupos industriales y profesionales de establecer una plataforma política propia, el proceso político tiende a perder todo contenido ideológico. Mientras en la esfera política prevalecen las tácticas de avenimiento, muchos de los problemas más importantes se transfieren a la esfera administrativa y se delega así la responsabilidad de tomar decisio-

nes, generalmente de naturaleza complementaria, en grupos que frecuentemente tienen intereses antagónicos.

4. La influencia política que puede ejercer el sector administrativo mediante su poder de tomar decisiones, tiende a favorecer los grupos industriales y profesionales que controlan posiciones importantes en los departamentos financieros y económicos de la administración. Como están en posición de traducir en acción las leyes aprobadas o de iniciar el proceso legislativo, esos grupos frecuentemente tienen éxito en influenciar sustancialmente los programas de gobierno. Además, dado el carácter técnico de ciertos problemas con implicaciones políticas, la capacidad de acción que poseen en el sector financiero-económico, los capacita para influenciar sectores estratégicos de opinión y para introducir procedimientos políticos poco convencionales. Las condiciones que prevalecen actualmente en muchos países sub-desarrollados son tales que permiten actuar a los sectores técnicos de la administración como centros para la promoción de la acción reformista dentro del Gobierno y para la diseminación de ideas tendientes a fomentar la acción de grupos disidentes que en otras circunstancias pueden adoptar planes utópicos.
5. Una condición indispensable para utilizar el tipo de acción social descrito, es que el sistema de poder sea compatible con un proceso político flexible aún cuando esté limitado al sector urbano de la sociedad. Pero cuando el proceso de desintegración del sistema tradicional de poder es detenido mediante una alianza que permite la intervención de los militares, la población urbana queda sometida a una tutela idéntica a la que prevalece en el sector rural y entonces las posibilidades de éxito de este tipo de acción social reformista quedan completamente descartadas.