LA TEORÍA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA DE S.P. HUNTINGTON (a veinte años de *Política Order in Changing Societies*)*

César Cansino

Para Katia Martínez

I

Cuando el impacto inicial del conductismo (*behaviorismo*) en la ciencia política norteamericana perdió fuerza a fines de los cincuenta, su lugar fue ocupado por sectores teóricos preocupados por explicaciones de los fenómenos políticos en un nivel mayor de complejidad. Uno de estos sectores de la disciplina fue el que terminó conociéndose con el nombre de teoría del desarrollo político.¹ Tales esfuerzos explicativos corrieron a la par que las propuestas provenientes del funcionalismo sistémico a la manera de

* Trabajo presentado en el Seminario "Topics in Comparative Government". European University Institute. Florencia, noviembre de 1990. El autor desea agradecer a Jean Blondel por su estímulo y por la invitación para participar en este seminario

¹ Mayores elementos sobre tales derroteros de la ciencia política norteamericana pueden encontrarse en: Easton, David. "Political Science in the United States. Past and Present" en *International Political Science Review*. Vol. 6, núm. 1, 1985, pp. 133-152. Recomendamos también la lectura de: Almond, Gabriel A. *A discipline divided. Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park, Sage, 1990; Ricci, D.M. *The tragedy of Political Science*. New Haven, Yale University Press, 1984. Por lo que respecta a la teoría del desarrollo político puede consultarse: Almond, Gabriel A. "The development of Political Development" en Almond, Gabriel A. *A discipline divided.. op. cit.*, pp. 219-253 (originalmente publicado en: Weiner, Myron & Huntington, Samuel P. (eds.) *Understanding Political Development*, University of Harvard, 1987); Higgott, Richard A. *Political Development Theory. The Contemporary Debate*. London, Croom Helm, 1983.

Gabriel A. Almond o de otras menos influyentes en el marco de la política comparada.²

En el caso de la teoría del desarrollo político un factor adicional hace de dicha perspectiva un caso peculiar en la ciencia política: surge y evoluciona en el marco de diversas propuestas desarrollistas provenientes de otras disciplinas, tales como la economía, la sociología y la antropología. Así, por ejemplo, fueron particularmente influyentes en diversas etapas de su conformación, las propuestas desarrollistas y dependentistas provenientes de la sociología y la economía latinoamericanas, dando lugar a explicaciones globales relativas al desarrollo de los sistemas políticos en general y a la modernización política de los países del tercer mundo en particular.³

En el centro de estas interpretaciones se encontraba la idea, ampliamente compartida, de que la asociación entre determinadas condiciones de desarrollo socioeconómico y la institucionalización de ciertas estructuras y formas políticas constituía la base de una explicación más consistente de los procesos de desarrollo político.⁴ En el caso de los países del tercer mundo, tomando siempre como referencia la evolución política de los países avanzados, el problema en cuestión lo constituyó el de la modernización de sus respectivos sistemas políticos. En el seno de este debate, una de las contribuciones más influyentes fue sin duda la de Samuel P. Huntington, quien se ocupó en establecer, con un buen nivel de operacionalización metodológica, los criterios que permiten entender y medir los procesos de institucionalización política de las sociedades en desarrollo; es decir, los procesos a través de los cuales las organizaciones y los procedimientos políticos conquistan valor y estabilidad.

La contribución de Huntington quedó como una pieza politológica clásica, aunque, como veremos, compartirá con otras teorías desarrollistas algunas de sus limitaciones y deficiencias más graves. Con todo, su intervención en el

² Escrito en estos años, el libro de Jean Blondel titulado *Comparative Government. A Reader* (London, Macmillan Press Ltd., 1968) presenta en su introducción un buen balance de las muchas dificultades que aún acusaban los estudios de política comparada. Resulta igualmente elocuente la diversidad de propuestas existentes al respecto, muchas de las cuales nos resultan hoy francamente distantes.

³ Véase: Almond, Gabriel A., "The Development of..." *op. cit.*, pp. 222-226.

⁴ Resulta elocuente en este sentido el clásico trabajo de Seymour M. Lipset; *Political Man*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1960.

debate estimuló una profunda redefinición de los puntos teóricos de partida, así como de los presupuestos metodológicos de los estudios comparados en materia de desarrollo o modernización política.⁵

El objetivo de este escrito es precisamente intentar un balance de la propuesta de Huntington contenida en varios de sus trabajos, pero principalmente en su más importante obra: *Political Order in Changing Societies*, cuya primera impresión data de poco más de veinte años.⁶ Más que hacer las cuentas con esta obra excepcional, lo que proponemos aquí es examinar los motivos de su impacto inicial y sugerir algunas claves de relectura y revaloración de la misma en la perspectiva del análisis y del entendimiento de las agitadas transformaciones políticas de nuestro fin de siglo.

II

Durante los años cincuenta y sesenta se dieron los primeros intentos rigurosos en el seno de la ciencia política norteamericana por explicar los procesos políticos en los países del tercer mundo.⁷ El problema central que dichas investigaciones atacaban era cómo estas naciones en desarrollo podían encontrar su camino en el mundo moderno.⁸

Teniendo como antecedentes teóricos más lejanos tanto algunas categorías provenientes del marxismo como de la sociología comprensiva de Weber, y, posteriormente, del funcionalismo de Parsons, era hasta cierto punto lógico que los esfuerzos teóricos se diversificaran en varias direcciones, tanto a nivel micro como macro-políticos. Para algunos, el objeto de investigación lo constituyeron los factores psicológicos en los procesos de modernización —actitudes, valores, características de personalidad, etc.—, para otros, el objeto de interés se centró en la importancia de las instituciones en el transcurrir de tales procesos.⁹ En este segundo nivel de análisis debe ubicarse

⁵ Cfr. Higgott, Richard A., *op. cit.*, p. 18.

⁶ Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press, 1968. Otros artículos consultados fueron: "Political Development and Political Decay" en *World Politics*, núm. 17, april 1965, pp. 386-430; "Will More Countries Become Democracies?" en *Political Science Quarterly*. Vol. 99, núm. 2, summer 1984, pp. 193-218.

⁷ Véase: Almond, Gabriel A., "The Development of..." *op. cit.*, pp. 219-220.

⁸ *Ibid.*, p. 224.

⁹ Véase: Higgott, Richard A., *op. cit.*, pp. 20-23.

la intervención de Huntington, quien propuso hipótesis desarrollistas específicas relativas a la movilización e institucionalización para la explicación del orden político o de su desestabilización. En la misma senda de preocupaciones, aunque con un impacto mayor en lo que después vendría a constituirse como la teoría del cambio político, deben ubicarse los trabajos, hoy también clásicos, de Dankwart A. Rustow, Robert Dahl, Gabriel A. Almond y Juan Linz.¹⁰

Algunos de los puntos de partida consensuales entre los teóricos desarrollistas subrayaban la idea de que el desarrollo en el Tercer Mundo no sólo requiere de una específica combinación de políticas económicas, sino de instituciones políticas con la capacidad de movilizar y optimizar los recursos humanos y materiales. En este orden de ideas, las variables políticas se consideraban tan importantes como las económicas, llegando a la conclusión de que no puede haber desarrollo económico sin desarrollo político. Asimismo, se pensaba que los procesos de desarrollo consistirían, dicho *grosso modo*, en completar o reproducir las varias etapas que caracterizaron la transformación social de los países hoy desarrollados.¹¹

Vistas así las cosas, desde muy temprana fecha se virtieron severas críticas a los presupuestos desarrollistas. Una de ellas hacía notar la deliberada preocupación de las teorías del desarrollo político por el orden y la estabilidad, así como por su unilateral y etnocéntrica (norteamericana) posición al predecir el crecimiento económico, la democratización y la desideologización en las diversas naciones del Tercer Mundo. En este sentido, resulta evidente y

¹⁰ En el lapso de las dos últimas décadas el interés por este campo de investigación ha crecido considerablemente, dando lugar a una amplia literatura teórica y empírica. Sobre la base del tratamiento sistémico de la estabilidad y el desequilibrio y de las diversas teorías del desarrollo político, y de otras más específicas como la weberiana de la legitimidad, se dieron los primeros acercamientos a la problemática del cambio de y en los sistemas y regímenes políticos. Los primeros intentos significativos de teorización están contenidos en: Rustow, Dankwart A. "Transition to Democracy. Toward a Dynamic Model" en *Comparative Politics*. Vol. II, núm. 3, 1970; Dahl, Robert. *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press, 1971. Posteriormente se han sucedido ambiciosas tentativas de caracterización global de los procesos de cambio político: Linz, J. y Stepan, A. (eds.) *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1978, 2 vols.; Almond, G., Flanagan, S. y Mundt, R. (eds.) *Crisis, Choice and Change*, Boston, Little Broen and Co., 1973.

¹¹ Véase por ejemplo los diversos trabajos que conforman el libro: Binder, L., Pye, Lucien, et. al., *Crisis and Sequences in Political Development*. Princeton, Princeton University Press, 1971. De igual forma: Pye, Lucien W. *Aspects of Political Development*. Boston, Little, Brown and Company, 1966.

peligrosa la contradicción entre una pretendida posición objetiva a nivel epistemológico y ciertas creencias a nivel proyectivo. El viejo problema de la objetividad-avaloratividad [*sic*] de las ciencias sociales caía por su propio peso.¹²

He querido referir brevemente tanto los presupuestos teóricos del desarrollo político como su contraparte crítica, con el objetivo, de ubicar en dicha confrontación la propuesta específica de Huntington. De entrada, debe señalarse que Huntington pretendió siempre tomar distancia respecto de posiciones marcadamente teleológicas o etnocéntricas en el momento de pensar la modernización política. Desde *Political Order in Changing Societies*, Huntington argumentó la improbabilidad de resultados democráticos en los sistemas políticos del Tercer Mundo. Es así como sostiene que asociaciones del tipo modernización igual a capitalismo más democracia no pueden ser tomadas como una evidencia de partida.¹³

En mi opinión, en este distanciamiento inicial o debilitamiento de las connotaciones rígidas que la gran mayoría de los teóricos del desarrollo confería a conceptos tales como modernización o democratización, reside precisamente el impacto inicial y la ulterior repercusión de una propuesta como la de Huntington. Su teoría de la institucionalización política alcanzó por lo mismo un nivel de referencialidad [*sic*] en múltiples direcciones analíticas que no alcanzaron esfuerzos paralelos. A continuación examinaremos con mayor atención los presupuestos de tal propuesta, con el objetivo de ver cuán sostenible resulta una idea como la apenas referida. Paso seguido, sugeriremos algunas claves de relectura de *Política Order in Changing Societies*.

III

Escrito a finales de la década de los sesenta, *Political Order in Changing Societies* representó una importante oposición teórica respecto a la idea

¹² Véase: Kesselman, Mark. "Order or Movement? The Literature of Political Development as Ideology" en *World Politics*. Vol. 26, núm. 1, 1973.

¹³ Huntington, Samuel P., *Political Order ... op. cit.*, pp. 32-35.

prevaleciente de la unilateralidad propia de la teoría de la modernización.¹⁴ Sugerido desde el mismo título, el interés central del libro de Huntington consiste en analizar el crecimiento de las instituciones aptas para lidiar con las tensiones propias de la movilización social y la participación política. En términos de nuestro autor, dicho proceso de institucionalización vendría a caracterizar el desarrollo político. Cabe mencionar que la estabilidad política se define en un sentido normativo; es decir, como la ausencia de un conflicto abierto.¹⁵ Con tal descripción, Huntington viene a cambiar el énfasis tradicional puesto en la democracia como resultado del desarrollo en favor de la idea de orden como condición e intención de todo sistema político. Desde entonces, dicha idea normativa se constituyó en un concepto fundamental dentro de la literatura sobre el desarrollo político.

La hipótesis central del libro es que en los países en desarrollo la participación política crece mucho más rápidamente que el "arte de generar asociaciones". Los cambios socioeconómicos multiplican las demandas políticas, impulsando la movilización y la participación. Estos cambios afectan las formas tradicionales de autoridad política y las instituciones, generando la necesidad de procurarse nuevas instituciones políticas que combinen legitimidad y efectividad. Es así como la combinación de alta movilización social y de expansión de la participación política, junto con un bajo nivel de organización política e institucionalización, produce una situación de inestabilidad política y desorden. De ello deriva que el primer problema político para estos países es desarrollar sus instituciones políticas detrás de los cambios sociales y económicos.¹⁶

El intento de compatibilización que de ahí surge como una tarea ineludible es definido por Huntington con el nombre de institucionalización. Más específicamente:

Institucionalización es el proceso por el cual organizaciones y procedimientos conquistan valor y estabilidad. Los niveles de institucionalización de cualquier sistema político pueden definirse por la adaptabilidad, la complejidad, la

¹⁴ Cfr. Higgott, Richard A., *op. cit.*, pp. 18-19.

¹⁵ Huntington, Samuel P., *Political Order... op. cit.*, pp. 8-9.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 10-11.

autonomía y la coherencia de sus organizaciones y procedimientos. Asimismo, el nivel de institucionalización de cualquier organización política o procedimiento puede medirse por su adaptabilidad, su complejidad, su autonomía y su coherencia. Si estos criterios pueden identificarse y medirse, los sistemas políticos pueden compararse en términos de sus niveles de institucionalización. Y será posible también medir incrementos y descensos en la institucionalización de particulares organizaciones y procedimientos en el interior de un sistema político.¹⁷

Esta afortunada definición ha venido a constituirse en una referencia obligada de muchísimas investigaciones en política comparada. Lo que en primer lugar llama la atención en relación con las teorías desarrollistas precedentes es la asunción en Huntington de un criterio analítico mucho menos comprometido —ideológica o proyectivamente— para el examen de los procesos de modernización política. En la perspectiva de nuestro autor, la legitimidad (valor) y la estabilidad constituyen elementos siempre presentes en el desarrollo político en términos de expectativas y de axiología de sus estructuras. Y tales presupuestos no siempre resultan coincidentes a nivel de sistema político con una forma particular de gobierno, tal como lo hace notar Huntington al comparar dos democracias consolidadas, las de Estados Unidos y Gran Bretaña, con un régimen no democrático, pero fuertemente institucionalizado, como la Unión Soviética.¹⁸ Con tal asunción se evita por lo menos un riesgo muy común entre los teóricos desarrollistas más comprometidos con ideas teleológicas fuertes: en los procesos de desarrollo político la democratización no siempre coincide con la institucionalización. En ocasiones, la democracia constituye un espacio ideológicamente ocupado desde las instituciones dominantes, pero con poca o escasa referencialidad [*sic*] práctica o a nivel de cultura política.

Por lo que respecta a los criterios metodológicos para operacionalizar [*sic*] la búsqueda de los niveles de institucionalización, Huntington propone diferentes indicadores. Así, por ejemplo, la adaptabilidad se analiza en relación con el tiempo de vida de las instituciones, el número de demandas satisfactoriamente resueltas, el número de transformaciones no conflictivas vividas en relación con el número de cambios ambientales, el carácter no

¹⁷ *Ibid.*, p. 12. Traducción mfa.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 1-2.

conflictivo o no problemático de los cambios de liderazgo, la capacidad para desarrollar las funciones que se esperan de ellas. La complejidad, por su parte, tiene que ver tanto con la multiplicación de las subunidades organizativas, jerárquicas y funcionales, como con la diferenciación de tipos separados de subunidades organizativas. El tercer criterio, la autonomía, establece relación con el grado según el cual las organizaciones y procedimientos políticos existen independientemente de otros grupos sociales y métodos de comportamiento. Finalmente la coherencia refiere el grado de eficacia organizacional [sic] para resolver diferencias en su interior.¹⁹

En la conclusión de Huntington, estos diferentes indicadores se presentan en diversas combinaciones posibles en las organizaciones y procedimientos políticos, los cuales serán fuertemente institucionalizados cuando presenten el mayor número de ellos y en niveles considerables. Junto con estas condiciones estructurales, las institucionales contemplan una dimensión moral que tiene que ver con el interés público. Es así como una identificación estrecha entre organización o procedimiento político e interés público confiere mayor valor a tales instituciones. Valor y estabilidad constituyen, pues, los fines de la institucionalización.²⁰

A partir de estas consideraciones, Huntington emprende el análisis comparado de diversos procesos de modernización política. Una clave de lectura sostenida a lo largo del trabajo tiene que ver con la no correspondencia de cambios socioeconómicos con los niveles de institucionalización. Es así como fenómenos como la desigualdad económica o la movilización social se resuelven en inestabilidad. La interpretación de Huntington, sin embargo, toma distancia de posiciones marcadamente unilineales que hacen reposar mecánicamente el desarrollo político-institucional en el desarrollo de ciertas condiciones socioeconómicas. En términos de Huntington existen muchas evidencias que vuelven insostenible una afirmación en tal sentido. En todo caso, Huntington reconoce también que sólo ciertas instituciones pueden reflejar una situación de modernización política (concretamente: partidos políticos, burocracias, parlamentos, etc.), pero su eficacia o estabilidad en los países en modernización de ninguna manera puede adjudicarse

¹⁹ *Ibid.*, pp. 12-23.

²⁰ *Ibid.*, pp. 24-32.

mecánicamente a partir de comparar su funcionamiento teniendo como único parámetro las instituciones equivalentes en los países desarrollados. Con las reservas que ello exige, señala Huntington, no puede tampoco desconocerse los procesos de modernización de los países desarrollados, por lo menos como referencia, en el momento de examinar los procesos de institucionalización de los países en desarrollo.²¹

Hasta aquí este breve recuento de las principales posiciones de Huntington. En nuestro último apartado intentaremos avanzar algunas conclusiones relativas a la actual significación de su teoría de la institucionalización política, previa valoración de sus límites y posibilidades.

Como ya señalamos, la teoría del desarrollo político fue objeto de múltiples críticas que pusieron en evidencia sus limitaciones epistemológicas así como sus deficiencias en el terreno explicativo. No obstante, la política comparada debe mucho, en su propia evolución como perspectiva de análisis, a las propuestas teóricas que de aquí surgieron. Usando como punto de referencia las limitaciones acusadas por las primeras tentativas desarrollistas, tales como su marcado determinismo o teleologismo, su unilateralidad proyectiva y su sesgo ideológico muchas veces contradictorio con sus pretensiones científicas, existieron tentativas aisladas como la de Huntington que, a veces tomando distancia de las iniciales propuestas o en ocasiones reformulándolas, han venido a enriquecer en múltiples sentidos el cuerpo teórico y metodológico de tal sector de investigación.

En este contexto, la teoría de la institucionalización de Huntington se significa por haber anticipado muchas de estas deficiencias y limitaciones posteriormente criticadas, tratando de tomar distancia a partir de una propuesta mucho más rigurosa en el terreno analítico y mucho menos comprometida en el terreno ideológico-proyectivo. Como vimos, en ello radica el impacto inicial de tal propuesta y creemos posible extraer también de tal distanciamiento algunos elementos que hacen particularmente pertinente hoy revalorar la contribución de Huntington.

²¹ *Ibid.*, pp. 32-39.

Antes de pasar a tales consideraciones, conviene tener presente también que una propuesta como la de Huntington no pudo permanecer inmune a varias de las limitaciones que acusaban propuestas paralelas. Así, por ejemplo, subsiste en Huntington un marcado acento en la cuestión de la estabilidad política o reproducción de las formas políticas, aunque ello se realice con una connotación más político-normativa que ideológico-proyectiva. También subsiste en algún nivel cierto etnocentrismo en el momento de pensar los procesos de institucionalización en los países en desarrollo, aunque existe el reconocimiento explícito de la diversidad de posibilidades en los resultados.²² Por último, por lo que respecta a los criterios metodológicos empleados, Huntington compartió mucho del carácter todavía especulativo y en ocasiones aventurado de sus contemporáneos. No obstante, los criterios sugeridos inicialmente por nuestro autor han sido objeto de múltiples "revisitaciones" y revaloraciones, quedando como una de las propuestas más sólidas en el campo de la política comparada.

Ahora bien, pensando en las actuales transformaciones políticas en Europa del Este o en los procesos de institucionalización en dirección democrática ocurridos en América Latina durante los últimos años, creemos encontrar en Huntington una muy estimulante fuente de reflexión. La incertidumbre que caracteriza las actuales transformaciones de los así llamados socialismos reales en términos de sus formas políticas derivantes [*sic*] vuelve en alguna medida más versátil una clave de lectura como la de Huntington, que otras que hacen depender su interpretación de fines anticipados y claramente definidos, ya sea en términos de formas políticas democráticas o de sistemas de partido competitivos. Al entender la institucionalización en un sentido fundamentalmente normativo y de alguna manera independiente de fines globalizantes, más allá del orden o la estabilidad, la propuesta de Huntington nos permite un seguimiento menos comprometido y en esa medida más alerta a todo aquello que parece no encajar con un determinado modelo preestablecido, de los diversos cambios políticos (vale decir, institucionales) que tienen lugar hoy en Europa del Este. Dicho de otra manera, si coincidimos en que tales transformaciones no necesariamente se resolverán en la asunción

²² A este respecto resulta interesante comprobar la posición de Huntington en uno de sus trabajos más recientes, donde se especula sobre el futuro de la democracia al recurrir y confrontar posiciones lineales, cíclicas o dialécticas. Huntington, Samuel P., "Will more..." *op. cit.*

mecánica de formas políticas democráticas a la manera de las occidentales, sino que es posible —por lo menos en ese nivel predictivo— que tales transformaciones se combinen con formas políticas propias de los sistemas de partido acordes con las culturas políticas locales, resulta evidente que Huntington ofrece una vía de análisis menos rígida proyectivamente hablando, que por lo menos como intención explícita no debería olvidarse. Aquello que puede aislarse analíticamente en dichos procesos es la transformación de sus instituciones y el gradual crecimiento de nuevas organizaciones y procedimientos políticos en búsqueda de conquistar valor y estabilidad, lo cual puede lograrse en muchas direcciones.

Para el caso de América Latina, por su parte, una interpretación como la de Huntington resulta aún ilustrativa de lo que han representado sus procesos de modernización, pues la institucionalización en varios de los países de la región, cuando ha sido alcanzada en un alto nivel, no ha corrido necesariamente paralela a la plena democratización de sus regímenes políticos. Son muchos los casos en los que se observan altos niveles de institucionalización con formas políticas no plenamente democráticas o con regímenes donde se combinan elementos democráticos con elementos autoritarios o propios de sociedades tradicionales. De manera inversa, la no institucionalización política en muchos países latinoamericanos obliga a reconsiderar de manera significativa los temas de la incompatibilidad no resuelta entre movilización social y participación política, por una parte, y las organizaciones y procedimientos políticos existentes, por la otra. Problema central, éste, en la propuesta huntingtoniana.

Hay, pues, buenas razones para revalorar, aunque con los matices señalados, la teoría de la institucionalización política de Huntington. Es nuestra convicción que los estudios de política comparada tienen aún mucho que ganar con tal "revisitación".