

# INGENIERÍA INSTITUCIONAL Y DINÁMICA DEL CAMBIO POLÍTICO EN COLOMBIA, A PROPÓSITO DE LA PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICA QUE INTENTÓ EL GOBIERNO PASTRANA

DAVID ROLL\*

## Introducción

Los procesos de derrumbe de gobiernos autoritarios en Europa del Sur en los setenta, en Latinoamérica fundamentalmente en los ochenta y en Europa del Este en los noventa, supusieron un gran esfuerzo de diseño institucional para transitar hacia la democracia y consolidar los nuevos sistemas. Pero al mismo tiempo, dejaron en evidencia las limitaciones de la pura ingeniería constitucional frente a esas realidades sociales, culturales y económicas, que se resistieron a adaptarse a los modelos sugeridos por la política comparada.

Por añadidura, la victoria de la democracia capitalista sobre las demás opciones, considerada por Fukuyama<sup>1</sup> como definitiva e irreversible, adquirió, aun en las naciones que sirven de modelo a las nuevas democracias, características pírricas. No cabe duda que el balance de la civilización occidental que llega hasta nuestros días de la mano de la democracia liberal y el libre mercado, no puede ser menos que desanimante

en términos de pobreza y devastación ecológica, y que las fisuras del modelo triunfante se han hecho evidentes ante la desaparición de alternativas susceptibles de actos de descalificación autoafirmantes:

“Si tenemos en cuenta lo que ya sabemos —o lo que razonablemente creemos— de las consecuencias no queridas que ha tenido nuestra actuación política y económica del último medio siglo y lo que ha ocurrido en la Cumbre de Río de 1992, no admite discusión racional que la población humana actual del mundo no sabe lo que está haciendo políticamente. Tomados por separado, por todo el planeta, es cierto que tenemos nuestros propósitos políticos (que a menudo son demasiado obsesivos). Pero es de una claridad meridiana que no entendemos lo que entre todos estamos provocando”<sup>2</sup>.

No obstante ello, en los países latinoamericanos, en los que desde sus orígenes se han sufrido las consecuencias de rupturas institucionales o de inestabilidades crónicas, con altos costos para su población en ambos casos, se tiene la tendencia a considerar que la modificación de las reglas del juego, a través de

\* Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

1. Fukuyama, Francis, “El final de la Historia”, *Revista de Ciencia Política*, No. 1, II semestre de 1990, Bogotá, p. 206.

2. Dunn, John, *La agonía del pensamiento político occidental*, Gran Bretaña, Cambridge University Press, 1993, p. 216.

reformas constitucionales, puede tener un poder transformador de la sociedad muy superior al que ejercen la suma de los comportamientos de los ciudadanos.

Así, a pesar del agotamiento de la Matriz Estado-centrica de que habla Cavatuzzi<sup>3</sup>, los latinoamericanos continúan confiando en la creación de normas que den cuenta de problemáticas de todo tipo, incluso aquellas susceptibles por su naturaleza de ser solucionadas justamente al margen del Estado y de la normatividad. Pero el reformismo constitucional, que ha sido una práctica recurrente en América Latina, en suma, no ha tenido esas características depuradoras que de él se esperan. Unas veces, como señala Hernando Valencia Villa<sup>4</sup> refiriéndose al siglo XIX colombiano, han servido para realfirmar victorias militares en guerras civiles, y otras para consolidar el poder político de quienes momentáneamente tienen la potestad reformadora por haber sido beneficiados en la contienda electoral.

Al lado de estas sustituciones constitucionales y sus reformas para afianzar poderes, se sitúan, muchas veces confundiendo con ellas, las obras de ingeniería institucional con tendencias claramente modernizadoras. En el caso colombiano podemos destacar entre las primeras a la Constitución de 1886 y a la de 1957, y entre las segundas a la reforma constitucional de 1936 y a la Constitución de 1991, pero también a la reforma de 1986, que estableció la elección popular de alcaldes. Es llamativo que si bien las primeras han incidido profundamente en la sociedad y marcado el derrotero del desarrollo histórico del país en términos

3. Cavatuzzi, Marcelo, "Partidos políticos y elecciones en América Latina contemporánea", revista *Stintesis*, junio-diciembre, 1994, pp. 89-98.

4. Valencia Villa, Hernando, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, CEREC, 1987.

más bien negativos, los del segundo grupo han sido neutralizadas en su intención modernizadora por la fuerza de los hechos o por la acción de actores políticos que se han sentido amenazados por el cambio<sup>5</sup>. Pero incluso la Constitución de 1991, cuyo espíritu democratizador no puede negarse, ha sido señalada por algún constitucionalista como una "anomia inspirada por el neoliberalismo y el monodipartidismo"<sup>6</sup>, e incluso otros han intentado demostrar que fue el vehículo para la implantación de un modelo de dominación neoliberal y autoritario, que rige hasta nuestros días<sup>7</sup>.

Lo que resulta indiscutible es que en 1991 se hizo en Colombia el más audaz experimento de ingeniería institucional de toda su historia, y que ocho años después sus limitados logros han conducido a un general escepticismo entre los colombianos sobre la incidencia positiva de las reformas constitucionales y legales en el perfeccionamiento de los sistemas democráticos. El entusiasmo reformista que compartían con el resto de los latinoamericanos, se convirtió en una especie de reformolobia<sup>8</sup>, al constatar la abismal diferencia entre las esperanzas que suscitó la Asamblea Nacional Constituyente, y el caos social, económico y

5. En alguna medida podría incluirse en este segundo grupo la reforma de 1910, que suavizó un poco el autoritarismo de la Constitución de 1886, y a la reforma de 1945, que desandó algunos principios de la reforma de 1936. Por lo demás, hubo pequeñas reformas también en 1905, 1914, 1918, 1921, 1927, 1930, 1931, 1938, 1940, 1944, 1947, 1954, 1959, 1960, 1971, 1977, 1981 y 1983.

6. Pulgarín, Albeiro, *Foro Reforma Política y Paz*, Esap, Antioquia, noviembre 23 de 1998.

7. Altimira, Consuelo, *El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana*, Bogotá, El Ancora Editores, 1986, p. 11.

8. Roll, David, "La reformolobia: pluvial del miedo y del desencanto", *Revista Iberoamericana*, No. 617, agosto, 1995, pp. 153-167.

político que no pudo evitar y que en algunos aspectos contribuyó a agravar dicho ordenamiento.

El gobierno siguiente al que promovió la reforma de 1991 intentó asumir la revisión de la normativa constitucional referente a los partidos, para proponer los ajustes de acuerdo con las experiencias adquiridas, para lo cual convocó una comisión de estudio, compuesta por líderes políticos y sindicales y por diversos personajes considerados por el gobierno como representantes de la llamada sociedad civil.

Asediado por una oposición inclemente que decía no perdonarle el ingreso de dinero del narcotráfico en la tesorería de su campaña electoral, el presidente liberal, Ernesto Samper, se vió imposibilitado para promover adecuadamente el debate de la reforma constitucional en el Congreso, propuesta por la Comisión para la Reforma de los Partidos y presentada por el Gobierno en 1995<sup>9</sup>. Ni siquiera un segundo proyecto de reforma constitucional de 1996, con tintes evidentemente contrarreformistas impuestos por sus aliados políticos, y que fue duramente atacado desde la academia y los sectores de avanzada, pudo hacer carrera en las cámaras<sup>10</sup>.

Con el triunfo del candidato conservador de la oposición en 1998, gracias al apoyo de una coalición *ad hoc*, cuya bandera de unión fue la palabra cambio, y la paradójica y simultánea intensificación tanto del conflicto armado como de las gestiones para un gran

*• En los países latinoamericanos, en los que desde sus orígenes se han sufrido las consecuencias de rupturas institucionales o de inestabilidades crónicas, con altos costos para su población en ambos casos, se tiene la tendencia a considerar que la modificación de las reglas del juego, a través de reformas constitucionales, puede tener un poder transformador de la sociedad muy superior al que ejercen la suma de los comportamientos de los ciudadanos •*

acuerdo de paz, las discusiones en torno a la reforma constitucional y a los alcances de la ingeniería institucional volvieron a ser un tema de la agenda política y de discusión ciudadana.

Es prácticamente imposible definir qué orientación e inspiración tenía la propuesta inicial de reforma constitucional propuesta por el actual Gobierno y que finalmente fue archivada este año en el Senado. Sabemos eso sí que no era el producto natural de un partido político cohesionado que llega al poder con ideas muy claras de la institucionalidad a la cual aspira. También es evidente que recogía pocos consensos sobre los asuntos fundamentales a ser reformados. Es indudable, sin embargo, que en ella parecía querer dársele gusto a las más diferentes corrientes con poder político, desde la oposición liberal y la disidencia

liberal colaboracionista, hasta los más recalcitrantes críticos de la extrema derecha y la extrema izquierda, pasando por las huestes clientelistas del Congreso,

9. Ministro del Interior, Secretaría Técnica, *Comisión para el Estudio de la Reforma de los Partidos Políticos. Memoria de trabajo*, Bogotá, Ministerio del Interior, 1996. Ver también Roll, David, *ibid*.

10. Roll, David, "Reformofobia o contrarreforma: Un dilema más para Colombia", en Santana Rodríguez, Pedro (coor.), *Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia*.

intentando inutilmente no disgustar demasiado a nadie, pero no dejando satisfecho finalmente a ninguno.

La reforma propuesta era una extraña combinación de normas para facilitar los acuerdos de paz con la guerrilla, con una muy controvertida reforma electoral, un cambio de reglas para el nombramiento de los organismos de control y finalmente normas sueltas sobre partidos, campañas, sanción presidencial de las leyes, y otra serie de temas más o menos conexos con los anteriores.

El discurso oficial que acompañó el debate de la reforma, la señalaba en primer lugar como la oportunidad sin par para intentar modificar por la vía normativa prácticas y costumbres políticas fuertemente arraigadas, diagnosticadas como obstáculos para el desarrollo político, económico y social de los pueblos. Complementariamente a esto, se definía como correctiva de las pretensiones ingenuistas de la Constitución de 1991, que al abrir espacios para las minorías extrabipartidistas, dieron lugar a la atomización de los partidos tradicionales sin lograr consolidar ninguna tercera fuerza alternativa a nivel nacional.

Además de su impersonalidad de origen, la reforma fue sufriendo modificaciones en el Congreso que no parecieron obedecer a consideraciones específicas sobre su finalidad, terminando por confundir a la ciudadanía en general e incluso a personas con formación jurídica. Preocupados además por los efectos de las reformas económicas o por las posibilidades de los acuerdos de paz,

los colombianos se mostraron más o menos indiferentes al debate sobre la reforma política en cuanto a sus cuestiones electorales y el fracaso en su aprobación no dependió mucho del rechazo o aceptación de la opinión pública, sino del agotamiento en las negociaciones burocráticas entre el Ejecutivo y los congresistas, y del repentino cambio de opinión de la oposición liberal en sus varias corrientes.

En este artículo no nos dedicaremos al análisis casuístico de cada norma reformadora, que por la filigrana constitucional a veces resulta confuso y desconcertante en lugar de clarificador, y en el que se centraron las discusiones. El debate académico tiene que trascender el comentario periodístico, profundo o no, que depende del vaivén de la negociación política. Nuestro objeto de estudio son las variables del sistema político que se intentan modificar con las propuestas de reforma y las tendencias que se obser-

van en ellas. Por ello nuestra finalidad es la de intentar comprender, con apoyo en la ciencia política, la viabilidad y conveniencia de esas propuestas, desde el punto de vista de la ingeniería institucional y del análisis histórico político.

En síntesis, el presente escrito busca contribuir a fomentar el debate universitario en torno a la reforma política, pero ya no desde la óptica del análisis casuístico o la consideración general sobre la conveniencia de una reforma determinada, sino a través de los instrumentos con los que cuenta la ciencia política para ayudarnos a comprender

*Se hizo en Colombia el más audaz experimento de ingeniería institucional de toda su historia, y que ocho años después sus limitados logros han conducido a un general escepticismo entre los colombianos sobre la incidencia positiva de las reformas constitucionales y legales en el perfeccionamiento de los sistemas democráticos.*

este tipo de fenómenos en general y en particular el caso colombiano. Por ello, el llamado hundimiento de la reforma propuesta por el Gobierno no sólo no excluye la necesidad del análisis sino que incluso lo hace más necesario.

En primer lugar, nos ocuparemos de una discusión teórica que se ha dado en la ciencia política en la última media centuria en torno al valor de las instituciones. Veremos hasta qué punto se le puede conferir a la institucionalidad la virtud de democratizar los sistemas, y también cuál puede ser el alcance que tienen las reformas políticas para hacer más estable y gobernable un país formalmente democrático. Como telón de fondo a este debate, subyace una discusión aún más compleja sobre el papel de la ciencia política en el mejoramiento de las instituciones, que excede a nuestra presente preocupación. En ella se oponen posiciones como las del juez Grimm<sup>11</sup>, para quien, por lo menos en el caso de Alemania, la ciencia política ha contribuido poco a la reforma constitucional, y la de quienes consideran que la teoría política occidental, como recurso integrado para hacer la historia, se encuentra en estos momentos en su apogeo, justamente por la falta de garantías del modelo ideológico triunfante<sup>12</sup>. El punto central de nuestro debate es si esas reformas, inspiradas o no en la ciencia política, tienen un alto grado de incidencia en la realidad o en qué medida son más los factores extrainstitucionales los que determinan su alcance.

El segundo análisis parte de la toma de posición respecto del debate anterior, a favor del enfoque

histórico-empírico, puesto que busca una aproximación al contexto histórico y sociológico de la realidad colombiana para intentar medir el verdadero alcance de las tentativas de ingeniería constitucional en el caso colombiano. Se trata de una aplicación de un aspecto del enfoque empírico histórico, toda vez que si bien no recurre a la política comparada, sí se centra en el proceso de cambio político en Colombia desde principios de siglo, para establecer cómo se ubican los últimos intentos de reforma política en esa particular dinámica, y juzgar a partir de allí si son viables y convenientes.

### El debate sobre las claves del éxito de las instituciones políticas y los límites de la ingeniería institucional

Dos tipos de debate que se han dado en la ciencia política son de rigor al momento de analizar los posibles efectos de una reforma política determinada. El primero de ellos hace referencia a la vieja discusión sobre cuáles son los elementos que posibilitan el desarrollo político. En este sentido la ciencia política norteamericana a partir de la década de los sesenta hizo significativos aportes. Mientras que para unos era evidente que dicho desarrollo político es posible gracias al desarrollo económico, caso en el cual las reformas institucionales tendrían un papel secundario, para otros las instituciones son claves porque son las que pueden articular las demandas sociales, mientras que para un tercer grupo una reforma no tiene sentido si no es congruente con el tipo de cultura política que existe en una determinada sociedad.

Un segundo debate, mucho más reciente, pero en una dirección similar y de alguna manera entrelazado con el primero, se presenta entre los politólogos europeos, unos de los cuales, con Sartori a la cabeza,

11. Shultze, Rainer, "Ingeniería constitucional comparada. En torno al debate actual", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Venezuela, Ed. Nueva Sociedad, 1998, p. 59.

12. Duménil, 1993, *ob. cit.*, p. 207.

defienden que un adecuado diseño institucional, que armonice las diferentes variables políticas, esto es, forma de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, tiene unas grandes posibilidades de éxito o sea de generar estabilidad, gobernabilidad y desarrollo político<sup>13</sup>. En contraposición a estos neoinstitucionalistas encontramos a los partidarios del enfoque empírico-histórico, cuyo principal representante es Nohlen, para quien el diseño institucional está condenado al fracaso si no tiene en cuenta sobre todo las realidades socioeconómicas, el desarrollo histórico y las costumbres fuertemente arraigadas.

Traer a cuento estos debates teóricos, supone referir la discusión sobre los alcances de una reforma política determinada a cuestiones menos casuísticas y coyunturales, de modo que al tomar una determinada posición se tenga un referente conceptual mínimo, que supere la simple opinión de carácter periodístico, influida por todo tipo de subjetivismos, y que ocasionalmente se extrapola al campo politológico.

#### A. Hasta qué punto el éxito de un sistema político se debe a sus diseños institucionales o a otros factores

##### 1. Enfoque economicista. Las instituciones estables como producto del desarrollo económico

Para Lipset, hay una causalidad entre el desarrollo socioeconómico y la estabilidad democrática; o sea, que si se sobrepasan favorablemente ciertos indicadores de este desarrollo: riqueza, industrialización, urbanización e instrucción, una democracia tenderá a ser más estable que inestable. Lipset

13 Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1992.

insiste en que este concepto no es ninguna novedad en el estudio de lo político<sup>14</sup>.

Pero el mérito de la teoría del desarrollo económico como factor de estabilidad, cuyo primer y más destacado autor es Lipset, es el hecho de que con ella se intenta probar empíricamente la hipótesis anterior. La popularidad de esta teoría también tiene su explicación en el hecho de ser "la única teoría de la estabilidad que usa datos duros, es decir, fácilmente comprobables y traducibles a cifras"<sup>15</sup>.

Lipset parte de definir la democracia en una sociedad compleja, como aquel "sistema político que suministra oportunidades constitucionales regulares para el cambio de los dirigentes gobernantes, y un mecanismo social que permite a la parte más grande posible de la población influir sobre las decisiones más importantes, mediante la elección entre contendientes para los cargos políticos"<sup>16</sup>. Inicialmente Lipset parte de la sugerencia weberiana de que la democracia moderna en su forma más clara, únicamente puede manifestarse bajo la industrialización capitalis-

14. "Desde Aristóteles hasta el presente los hombres argumentaban que sólo en una sociedad opulenta en la cual relativamente pocos ciudadanos estuvieran en un nivel de real pobreza, podría hallarse una situación en la cual la masa de la población participase inteligentemente en política y desarrollase la autocontención necesaria para evitar sucumbir al llamado de demagogos irresponsables. Una sociedad dividida en una gran masa empobrecida y una pequeña elite favorecida resulta ya sea en una oligarquía (gobierno dictatorial del pequeño estrato superior) o en una tiranía (dictadura de base popular)". Lipset, Seymour Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Buenos Aires, Eudeba, 1977, p. 21.

15. Morlino, Leonardo, *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 149.

16. Lipset, ob. cit., p. 25.

ta, pero inmediatamente advierte que no debe extremarse la relación<sup>17</sup>. Así las cosas, el planteamiento final de Lipset es que son los acontecimientos históricos los que explican el fracaso o la persistencia de una democracia, porque aumentan la probabilidad de que bajo una crisis la democracia salga o no triunfante. Pero una vez establecido un sistema político democrático, sí tienen relevancia las otras condiciones<sup>18</sup>.

Lipset toma entonces 20 países latinoamericanos y los clasifica como dictaduras estables de un lado y dictaduras inestables y democracias en otro. Con otro grupo, constituido por países de habla inglesa y europeos, lo que hace es clasificarlos como democracias estables y como democracias inestables y dictaduras<sup>19</sup>. Las variables para medir el desarrollo económico estaban referidas a determinar los índices de

riqueza, industrialización, educación y urbanización. La conclusión final fue que estos niveles eran más altos en los países más democráticos, aun analizando separadamente los dos grupos mencionados. Para Neubauer, sin embargo, a partir de cierto momento de desarrollo la equiparación no es válida<sup>20</sup>.

Sobre la relación causal, Morlino sostiene más bien que tanto la excesiva pobreza como la desmedida riqueza parecen ser factores determinantes de estabilidad, pero que en los casos intermedios el desarrollo económico no es relevante<sup>21</sup>. Igualmente se plantea que si habiendo coexistencia de factores de desarrollo y de estabilidad, puede determinarse si una de ellas es la causa de la otra y sobre todo cual de ellas sería. Así, Eckstein sostiene que Noruega se desarrolló por su estabilidad<sup>22</sup> y no al revés, aunque algunos consideran que precisamente los altos índices de industrialización y urbanización son factores de inestabilidad.

Siguiendo esta línea de pensamiento, deberá afirmarse que si se trata de un sistema en vías de desarrollo lo más probable es que lo desestabilice, puesto que modificaría el sistema de producción de la riqueza y surgirían nuevos grupos que querrían poder político conforme a su ascenso económico, y modificaría además los papeles sociales de clase en los que se basa el sistema. El punto sería pues verificar más bien y casuísticamente, el papel que desempeñan los indicadores del desarrollo económico en otros factores determinantes como la eficacia y la legitimidad. El propio Lipset se ocupa en *El hombre político* de analizar este otro punto en el siguiente capítulo al

17. "Una correlación extremadamente elevada entre cosas tales como los ingresos, la instrucción y la religión, por una parte, y la democracia por la otra, en cualquier sociedad dada no debería ser anticipada, ni siquiera en el campo teórico, debido a que, en la medida en que el subsistema político de la sociedad opera autónomamente, una forma política puede persistir bajo condiciones normalmente adversas al surgimiento de tal forma. O una forma política puede desarrollarse a causa de un síndrome de factores históricos singulares, aún cuando las principales características de la sociedad favorecieran una forma diversa. Alemania es un ejemplo" Ibid., p. 25.

18. "Establecido el sistema político democrático, reúne ímpetu y crea apoyos sociales (instituciones) para asegurar su existencia continua. De este modo, una democracia prematura que sobreviva, lo hará debido (entre otras cosas) al facilitamiento del desarrollo de otras condiciones conducentes a la democracia, tales como la alfabetización universal o las organizaciones privadas autónomas" Ibid., p. 26.

19. Es de anotar que esta clasificación fue hecha en 1960, haciendo el cálculo desde el final de la Primera Guerra Mundial. Hoy en día, si fuese a hacerse ese listado, veríamos que en Latinoamérica solo queda una dictadura estable (Cuba). El caso de Perú es difícil de categorizar.

20. Neubauer, Deane. "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review*, No. 61, 1967, pp. 1.007-1.009.

21. Morlino, Leonardo, ob. cit., p. 170.

22. Eckstein, Harry, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton University Press, 1966, p. 24.

del desarrollo económico, puesto que considera que ambas características "pesan enormemente en el problema de la democracia estable"<sup>23</sup>.

Una de las críticas más fuertes, tanto a las conclusiones de Lipset, como a las de estudios similares, es la de Almond y de Sydney Verba, que señalan el abuso de las conclusiones inductivas de este tipo de estudios<sup>24</sup>. De cualquier manera, Lipset extrajo conclusiones discriminadas que vale la pena tener en cuenta para analizar el problema del desarrollo político. Una de estas conclusiones hace referencia a la instrucción: "Mientras más elevada sea nuestra instrucción, tanto más probable es que creamos en los valores democráticos y apoyemos las prácticas de igual tipo"<sup>25</sup>.

23. Lipset, ob. cit., p. 26.

24. El problema principal presentado por estos estudios consiste en que se abandonan al campo inductivo las consecuencias culturales y psicológicas de tecnologías y procesos modernos. Sabemos que las democracias comparadas con otros sistemas políticos, tienden a poseer personas más educadas e instruidas, que sus ingresos *per cápita* y sus riquezas son mayores, y que disfrutan en mayor proporción de las comodidades de la civilización moderna. Pero este tipo de análisis no sólo omite la base psicológica de la democratización, sino que no puede explicar tampoco los casos significativos que no se amoldan a la norma. Así, Alemania y Francia, que ocupan un puesto elevado en la escala de modernización, son clasificadas por Lipset entre las democracias inestables. Cuba y Venezuela, que se hallan entre las primeras del desarrollo económico de América Latina, poseen un largo historial de dictadura e inestabilidad. Esta clase de análisis sugiere hipótesis, pero no nos dice directamente qué conjunto de actitudes se asocia con la democracia". Almond, A. Gabriel y Verba, Sidney, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación democrática en cinco naciones*, Madrid, Euramérica, 1970, p. 49.

25. Con todo, el autor reconoce que Alemania era uno de los países más instruidos de Europa, pero agrega que quizá ese nivel educacional evitó el surgimiento de otras fuerzas anti-democráticas. Así pues, acepta finalmente que si bien no es

Otra manera de relacionar estabilidad democrática y niveles de riqueza y educación, es a través del tema de la lucha de clases; y concluye Lipset que "Un aumento de la riqueza y la educación sirven también a la democracia, al aumentar la orientación de las clases bajas hacia varias presiones que reducen su enrolamiento en determinadas ideologías y los hacen menos receptivos a los extremistas"<sup>26</sup>.

Existen por supuesto otros autores más o menos importantes que han abordado este enfoque con propuestas similares<sup>27</sup>. Pero es Robert Dahl quien asume de forma más imparcial el tema, y elabora una serie de conclusiones que pueden ser de gran utilidad en el análisis de Colombia. Refiriéndose expresamente a la teoría de Lipset, Robert Dahl se pregunta en su *Poliarquía*, al abordar el problema del orden socioeconómico, hasta qué punto es correcta esa opinión ampliamente compartida de que un alto nivel de desarrollo socioeconómico no sólo favorece la transformación de un régimen hegemónico en una poliarquía, sino que incluso contribuye a mantenerla.

Dahl parte del hecho de que las conclusiones de Lipset al respecto fueron apoyadas más tarde por estudios que contaron con la ventaja no desdeñable

una condición suficiente para la democracia, si es una condición necesaria y cita los casos de Brasil y Egipto para probarlo, así como otros estudios empíricos en Medio Oriente. Lipset, ob. cit., pp. 35-36.

26. Además, dice el autor, la diferencia social fuerte lleva a la arrogancia de la clase poderosa, lo que intensifica las reacciones de la clase baja. Si por otra parte el Estado no cuenta con una riqueza nacional para crear una burocracia completa, el nepotismo será la regla en los nombramientos. Ibid., p. 45.

27. Otro estudio posterior, con mayor apoyo en la informática, lo hizo Russel, H., "Measurement of Latin American Political Change", *The American Political Science Review*, No. 55, 1961. (En cuyo estudio se basó Dahl para hacer su análisis del tema en la poliarquía).

de la tecnología informática. Basado en algunos de esos estudios, extrae las siguientes conclusiones: Que unas cuantas dimensiones del nivel socioeconómico están estrechamente relacionadas entre sí. Que las diferencias de los países nacen de sus distintos estadios de desarrollo socioeconómico. Que cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país, mayores son las oportunidades de que tenga un régimen competitivo. Que cuanto más competitivo sea el régimen de un país, mayores serán las probabilidades de que dicho país tenga un alto nivel de desarrollo socioeconómico. Y que cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país mayores son las probabilidades de que su régimen sea una poliarquía o cuasipoliarquía<sup>28</sup>. Así, si el régimen es una poliarquía, tiene más probabilidades de ocurrir un nivel de desarrollo socioeconómico alto, que un nivel de desarrollo bajo<sup>29</sup>.

Planteado esto como tesis, la antítesis que presenta es la de los casos divergentes: 1. Las democracias por excelencia de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, e incluso Inglaterra, Suecia y Noruega, ya tenían en el siglo XIX un alto grado de política competitiva, pero tenían un estado de desarrollo económico muy bajo. 2. India: Tiene régimen competitivo y tenía una bajísima renta *per cápita* al momento de alcanzar su independencia. 3. La URSS y la Alemania del Este de entonces no eran competitivos, pero tenían alto nivel socioeconómico. 4. Otros países que en su momento tuvieron desarrollo económico eran hegemónicos y otros que siendo competitivos no tenían desarrollo económico. Esta antítesis plantea al autor un problema de causalidad, con muchas posibles alternativas: 1. Los altos niveles socioeconómicos

originan las formas políticas competitivas. 2. La pluralidad política lleva al desarrollo socioeconómico. 3. Ambos factores interactúan entre sí. 4. Cada uno es producto de otro tipo de causas. La conclusión del autor es que no existe una explicación causal satisfactoria<sup>30</sup>.

Como manifiesta Dahl, los ejemplos no prueban la tesis de que el desarrollo conduce al pluralismo, ni a la inversa. Así que se conforma con intentar explicar por qué es válida la tendencia general y por qué las excepciones. De este análisis extrae la conclusión de que entre las sociedades preindustriales del mundo moderno difieren mucho las sociedades agrícolas y preindustriales de habla inglesa del siglo XIX, en dos aspectos determinantes: El primero se refiere a la estructura. Es muy diferente la estructura de la América preindustrializada de la de las sociedades modernas preindustriales<sup>31</sup>. En cuanto a la estrategia, según Dahl, el desarrollo económico en estos países ahora industrializados fue más espontáneo que inducido, mientras que ahora el desarrollo se planifica<sup>32</sup>.

30. La conclusión de Dahl sobre este tema es que "Cualesquiera que sean las relaciones causales, ni son simples, ni van en una sola dirección... Una teoría causal válida para la tendencia general y para las discrepancias ha de ser por fuerza muy compleja... En el momento presente no me parece posible adelantar una teoría causal aceptable y válida por todos los casos". *Ibid.*, p. 74.

31. Estas sociedades están caracterizadas, según Dahl, por "el analfabetismo casi total, una cultura preliteraria y precientífica y apegada a las tradiciones, sistemas de comunicación débiles y fragmentados, tremendas desigualdades en la posesión de las riquezas, del estatus y del poder, una clase media independiente muy reducida por no decir inexistente y una normativa legal basada muchas veces en tradiciones autocráticas o autoritarias". *Ibid.*, p. 75.

32. Para el autor, los líderes políticos estaban fundamentalmente empeñados en una actitud y en una estrategia que dejaban a los grupos extragubernamentales la mayor parte de las ini-

28. Dahl, Robert. *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, pp. 67-68.

29. *Ibid.*, p. 69.

El autor incluso sostiene que si miramos los casos divergentes no se deduce la razón por la que la industrialización y la urbanización serían condiciones necesarias. Concluye más bien que un régimen competitivo puede desarrollarse y conservarse en la medida en que la sociedad y la economía de un país favorezcan la alfabetización, la educación y las comunicaciones; creen un orden pluralista no centralizado y prevengan las desigualdades extremas entre los estamentos políticos más importantes. En cuanto al primer punto, cree que los umbrales hipotéticamente bajos para producir formas políticas competitivas pueden explicarse, en parte, por la dificultad que tienen los países que están bajo dicho nivel, para movilizar los recursos que requieren la alfabetización, la educación y los medios de comunicación, independiente de si hay o no industrialización y urbanización, pues las sociedades agrícolas con alguna prosperidad, como sucedió con los casos divergentes, pueden comunicarse muy bien con los medios actuales sin necesidad de estar conglomerados.

Como síntesis general, Dahl sostiene que "La economía muy desarrollada da lugar automáticamente a muchas de las condiciones exigidas a un orden social pluralista, y que al evolucionar éste, aunque

---

ciativas del desarrollo. Esto contribuyó a que predominaran la autonomía y la descentralización. Hoy en día esta actitud sería demasiado tradicional y se consideraría más bien como un obstáculo al cambio. Así pues, los líderes actuales de las sociedades preindustriales tienen preferencia por el dirigismo, quieren modificar las estructuras para llegar al desarrollo y para ello requieren poder y control, un grado importante de hegemonía y centralización. *Ibid.*, p. 76

*• El llamado  
hundimiento de la reforma  
propuesta por el Gobierno  
no sólo no excluye  
la necesidad del análisis  
sino que incluso  
lo hace más  
necesario •*

sólo sea en la forma más rudimentaria, algunos de sus miembros solicitan participar en las decisiones mediante fórmulas más ajustadas al sistema político competitivo que al hegemónico". De aquí infiere que los regímenes hegemónicos que evolucionan hacia niveles de desarrollo económico muy altos tenderán a abandonar el centralismo en pro del pluralismo. Así, el éxito económico sería un ries-

go para las hegemonías, mientras que el fracaso lo sería para las poliarquías, porque se crean presiones para centralizar el régimen. Lo cual no significa que la abundancia en las actuales poliarquías siga favoreciendo los valores democráticos, pues las sociedades opulentas generan otro tipo de descontentos y frustraciones.

En 1968, el politólogo norteamericano Needler publicó un estudio sobre Latinoamérica, partiendo de los presupuestos de Lipset, pero haciéndole la crítica de que la asignación de los países a las diferentes categorías fue completamente subjetiva. El método que él plantea, es clasificar los países como democráticos o no, pero no con base en la suma de los años que fueron democráticos, sino de aquéllos en los que por lo menos hubo reglas democráticas durante seis meses. Para él, este estudio es válido sólo para el contexto latinoamericano, en el que se hace una comparación en cada país de la computación de ambos períodos.

Luego, Needler hace la comparación entre el Producto Interno Bruto y el índice de democracia obtenido. Así, por ejemplo, Haití está en uno de los últimos lugares de ambos resultados; Colombia está

en el puesto 8 de PIB y en el 6 de estabilidad. Pero, por ejemplo, Bolivia está en el puesto 9 de democracia y en el 20 de PIB. El autor, basado en la comparación con otras variables como la esperanza de vida, concluye que la hipótesis entre desarrollo económico y desarrollo político aparece débilmente demostrada. Esto, porque son extrañas las coincidencias entre nivel de PIB y constitucionalidad, lo que contraría las conclusiones de Lipset. Así pues, estima insuficiente esta variable y cree que debe combinarse con la de participación para establecer una correlación válida<sup>33</sup>.

Respecto de la consideración de factores económicos en el análisis de los procesos democráticos en Latinoamérica, autores como Hartlyn rechazan la gran importancia que se les da, procurando establecer la justa medida de su alcance. No se debe negar, dice el autor, la relación entre el nivel de desarrollo económico y la democracia política, pero en el sentido de admitir que la democracia política requiere de un mínimo nivel de desarrollo económico y de ciertas condiciones sociales, siendo el proceso político el factor más determinante en el grado de democratización<sup>34</sup>.

33. "The hypothesis that political development correlates with economic development can be regarded as being weakly confirmed". To specify adequately the concept of political development for our area, one has surely also to stipulate another dimension, which is that of the extent of participation in the polity in terms of equality". Needler, Martin C., "Political development and socioeconomic development: the case in Latin America", *The American Political Science Review*, No. 62, 1968, p. 893.

34. "This is not to deny that one of the more robust statistical finding remains the positive relationships between level of economic development and political democracy. It is only to suggest that, though the social conditions associated with a certain minimum level of economic development may be necessary for political democracy, they are hardly sufficient. We are required to consider more interactive and political process". Hartlyn, Jonathan, "Colombia: The politics of vio-

## 2. El enfoque neoinstitucional. Las instituciones como claves del desarrollo político

Huntington, por su parte, sostiene que el desarrollo político es la institucionalización de organizaciones y de procedimientos políticos que son capaces de hacer frente a la movilización de las nuevas fuerzas sociales en el proceso político: "Precisamente como el desarrollo económico depende, en cierta medida, de la relación entre inversiones y consumo, el orden político depende en parte, de la relación entre el desarrollo de las instituciones políticas y la movilización de nuevas fuerzas sociales en política"<sup>35</sup>. Esta institucionalización, se define como "el proceso de formación y reforzamiento de las instituciones dentro del sistema político... para mantener el orden, resolver los litigios, elegir los líderes y promover de este modo la convivencia entre grupos sociales enfrentados"<sup>36</sup>. Lo que hace Huntington, es señalar el impacto de la modernización sobre un sistema político que aún no se ha desarrollado. Por esto, su teoría apunta sobre todo a países en vías de desarrollo; aunque lo cierto es que quienes han tratado de aplicar las variables a estos países más bien han fracasado, por falta de especificación de las mismas<sup>37</sup>.

lence and accommodation", en Diamond, Larry y Linz, Juan J. and Seymour Martin Lipset, *Democracy in developing countries*, Latin America, volumen VI, Colorado, Lynne Rienner Publishers, p. 330.

35. Huntington, Samuel, *Orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1989, p. 25.

36. *Ibid*, p. 27.

37. Leonardo Morlino cita dos casos de la India: P. R. Brass, "Political participation, institutionalization and stability in India"; y P. McDonough, "Electoral Competition and participation in India". También cita otros para llegar a la conclusión de que los resultados fueron decepcionantes, por la insuficiente determinación de las variables y sus relaciones. Morlino, Leonardo, *ob. cit.*, p. 154.

Las variables que miden el nivel de institucionalización en una organización política son para el autor: la adaptabilidad o rigidez, la complejidad o simplicidad, la autonomía o subordinación y la coherencia o disgregación. Cada variable tiene dos extremos y todas las organizaciones están entre una y otra. Así, la complejidad depende de la estructura interna de la organización, o sea de cómo está dividida jerárquica y funcionalmente y qué objetivos se propone. La adaptabilidad depende de su antigüedad y de los retos que ya ha enfrentado y de la capacidad de superar las crisis de sucesión de los gobernantes. La autonomía, hace referencia a la posibilidad de resistir la influencia dominante tanto de organizaciones como de fuerzas sociales, en defensa de su independencia. La coherencia, depende de la amplitud e intensidad del consenso. Para su autor, estas cuatro variables son medibles así: la adaptabilidad, de acuerdo con la edad cronológica, el número de sucesiones y el cambio de generación del liderazgo. La complejidad, según el número de unidades, sus divisiones y la estratificación de sus funciones. La autonomía, según las normas y el control de los recursos; y la coherencia, mediante encuestas. Como se dijo, algunos intentos de concretar esto fueron fallidos, e incluso el mismo autor abandonó esta investigación empírica.

La conclusión que resulta más interesante en la teoría de Huntington, es aquella que señala cómo para hacer frente con éxito a la modernización, un sistema

*Huntington  
ha proporcionado al estudio  
del desarrollo político  
y de la decadencia  
una teoría importante  
para la comprensión de varios  
fenómenos, pero que terminó  
por convertir el orden  
en un valor fundamental  
para el desarrollo,  
con lo que su teoría adquiere  
un carácter peligrosamente  
conservador al convertir  
las instituciones en un fin,  
siendo su naturaleza  
meramente instrumental*

político debe estar dispuesto a renovar su política, o sea, promover reformas sociales y económicas por medio del Estado. Pero lo interesante de la teoría de Huntington es su concepción de que la modernización no sólo no implica desarrollo político, sino que puede ser la causa misma de la inestabilidad, pues genera además del desarrollo, una movilización social. La causalidad sería la siguiente: Los ciudadanos viven ajustando sus necesidades a las posibilidades; el desarrollo económico se presenta como la posibilidad de, mediante la industrialización y el urbanismo, ampliar el espectro de posibilidades más allá de las necesidades actuales; la alfabetización y las comunicaciones audiovisuales de masas hacen percibir a las gentes de esta potencialidad de disfrute. Esto ocasiona la movilización social, que implica la demanda de esos beneficios antes desconocidos. Si el proceso de exigencia es mayor que el de respuesta, por la incapacidad de adaptación de las instituciones tradicionales a las demandas sociales crecientes, el resultado es la frustración social y por tanto la inestabilidad. Esta inestabilidad viene dada por el bajo nivel de institucionalización, que se percibe cuando, debido a la frustración social, se reivindica una mayor participación política para generar cambios, y las organizaciones no están preparadas para otorgarla.

En síntesis, la estabilidad depende, más que del desarrollo económico en cuanto a tal, de la capacidad

de controlar la participación, y de la habilidad para asimilar con éxito en el sistema las fuerzas sociales producidas por la modernización y crear una nueva conciencia social como resultado de la misma. Esto es lo que conlleva un determinado nivel de institucionalización. Por ello, los defensores de esta concepción neoinstitucionalista de la creación de un orden político ven el problema fundamental en la falta de instituciones sólidas, problema que los estados modernos deben resolver si quieren desarrollarse política y económicamente. Estos autores ponen el acento en la escasez de recursos a disposición de los nuevos estados y señalan como estrategia prioritaria la creación de fuertes estructuras de *input* y *output*.

Sobre la teoría de la institucionalización de Huntington, Morlino centra su crítica en el olvido del factor legitimidad, pues para éste la institucionalización presupone la legitimidad y afirma que "Huntington parece más interesado en subrayar el proceso contrario, esto es, cómo las mismas instituciones pueden convertirse en fuentes autónomas de legitimidad, más que en evidenciar adecuadamente el papel decisivo desempeñado por la legitimidad en el nacimiento de las instituciones y, en definitiva, en la estabilización del sistema político... Por no decir que queda totalmente relegado a otra de las condiciones de la estabilidad, la eficacia decisorial. Y no puede pensarse tampoco que la institucionalización comporte la eficacia"<sup>38</sup>.

La crítica de Pasquino apunta otro tipo de olvidos: la ideología y los fines: "El fenómeno político de primera importancia para Huntington es la creación de un orden político: La función del Gobierno es gobernar. Esta excesiva preocupación por el orden político lo lleva a olvidar dos elementos políticos cuyo examen no debe quedar marginado: el papel de la

ideología en la creación de un orden político y la importancia de la definición de los fines por los que se instaaura el orden político"<sup>39</sup>. El peligro que esto acarrea, según el autor, es que se glorifiquen instituciones por el sólo hecho de ser fuertes, y cita como uno de estos casos el sistema bipartidista colombiano. ¿Para qué las instituciones?, se pregunta, y la respuesta que da es que para crear igualdad en la participación política; concepto con el que Needler coincide plenamente.

De cualquier manera, autores como el mismo Morlino consideran que la teoría de la institucionalización "sigue siendo muy interesante por el itinerario interpretativo que corre. Huntington consigue aclarar de manera satisfactoria las interrelaciones que se comprueban entre los diferentes fenómenos y que son propias de los sistemas políticos en vías de desarrollo"<sup>40</sup>. Igualmente, Pasquino expresa que: "A pesar de la crítica radical a que hemos sometido su obra debemos señalar que Huntington ha sabido recoger los dos puntos débiles de la mayor parte de los autores del desarrollo político, a saber, la confusión entre desarrollo político y modernización socioeconómica y la consiguiente incapacidad para comprender los fenómenos de inestabilidad y decadencia. En la explicación y en la conceptualización de la estabilidad y de la decadencia, el análisis de Huntington no ha sido superado todavía"<sup>41</sup>.

En síntesis, puede afirmarse que Huntington ha proporcionado al estudio del desarrollo político y de la decadencia una teoría importante para la comprensión de varios fenómenos, pero que terminó por convertir el orden en un valor fundamental para el desarrollo, con

<sup>38</sup>. Morlino, Leonardo, ob. cit., p. 156.

<sup>39</sup>. Pasquino, Gianfranco, *Modernización y desarrollo político*, Barcelona, Editorial Socitra, 1974, p. 200.

<sup>40</sup>. Morlino, Leonardo, ob. cit., p. 157.

<sup>41</sup>. Pasquino, Gianfranco, ob. cit., p. 200.

lo que su teoría adquiere un carácter peligrosamente conservador al convertir las instituciones en un fin, siendo su naturaleza meramente instrumental.

### 1. El enfoque cultural. La cultura política y los límites de las reformas políticas

Almond y Verba, a diferencia de los anteriores, creen que el desarrollo político depende básicamente de la cultura de los ciudadanos en la política<sup>42</sup>. Estos autores definen la cultura cívica como una cultura leal de participación en la que son congruentes la cultura y la estructura políticas. Este concepto supone que coinciden cultura cívica y cultura política. La cultura política, como tradicionalmente se entiende, es la orientación positiva de los ciudadanos hacia los asuntos *input*. Tal orientación consta en los textos de cultura política, en los que se sugiere que el ciudadano sea parte activa de la política y se sienta implicado en ella y que se guíe por razones y no por emociones. Pero la cultura cívica es además una orientación positiva hacia las estructuras y los procesos *input*.

Para que haya estabilidad democrática debe haber una congruencia entre la cultura política con la estructura política, y ello constituye la cultura cívica. Así, esa orientación positiva se manifiesta como un apoyo activo al régimen, pero manteniendo la autonomía<sup>43</sup>.

Los autores parten de la consideración de que mientras que el movimiento organizador, en el sentido tecnológico y de racionalidad, presenta gran unifor-

midad en todo el mundo, la dirección del cambio político es menos clara. Pero que de cualquier manera, es posible discernir que esta nueva cultura política mundial será una cultura política de participación. Lo que no se sabe, dicen, es cuál va a ser el modo de dicha participación. Pero agregan que si ha de desahollarse en estas naciones el modelo democrático del Estado de participación, se requerirá más que de las instituciones formales de una democracia como el sufragio universal, los partidos políticos, etc. Se necesitará igualmente una cultura política coordinada con ella. En este orden de ideas, se pueden transferir a una nación joven los principios de la democracia, pero no los principios que impulsan realmente la política democrática y sobre todo su cultura cívica. En síntesis, para los autores, lo que debe de aprenderse de una democracia es cuestión de actitudes y sentimientos, lo cual no es fácil.

Por otra parte, siguiendo este razonamiento, los líderes de las naciones en procesos de modernización se sienten atraídos por los avances tecnológicos y la tecnocracia en general, y se dan cuenta de las deformaciones y de los peligros que se presentan al adoptar una forma autoritaria de sistema político. Pero esto no obsta para que tengan consideración a la cultura tradicional a la que pertenecen y quieran permanecer siendo fieles a ella, de ser posible. El punto es que la cultura cívica se presenta como una respuesta a dicha ambivalencia. Pero no es una cultura moderna, sino una mezcla de la modernización con lo tradicional<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Almond y Verba, ob. cit., p. 49.

<sup>43</sup> "En un sistema político de cultura cívica habría una actividad política viva... un compromiso civil moderado, disensiones no profundas, confianza en el ambiente social propio y, por último, una prudente mezcla de respeto a la autoridad y vigorosa independencia". Ibid., p. 52.

<sup>44</sup> "El caso más significativo de una cultura cívica que surge de una serie de tira y afloje entre el tradicionalismo y la modernización es la de Inglaterra. Lo que sucede es que no fueron lo suficientemente concentrados en el tiempo como para causar inestabilidad con riesgo de desintegración. Las fuerzas tradicionales aristocráticas y monárquicas asimularon esta cultura cívica en medida suficiente como para competir con

#### 4. El enfoque pluridimensional

Como los enfoques economicista, cultural, institucional y demás que se desarrollaron en los años sesenta, compartían en mayor o menor grado el error del reduccionismo y de excluirse unos a otros, algunos autores, entre ellos Almond y Flanagan<sup>45</sup>, se plantearon ya en los setenta la utilización de un multienfoque que se sirviera de las aportaciones de varias ciencias, teorías y enfoques para intentar "reconstruir los procesos dinámicos en el interior del sistema político sin caer nuevamente en el determinismo"<sup>46</sup>.

Para Almond, todos los enfoques eran válidos, y de hecho servían para entender este o aquel aspecto del cambio político y la estabilidad. Cada una de estas escuelas cultivó un extremo de la causalidad política, pero buscando extraer el máximo significado y el máximo poder explicativo de sus enfoques, exageraron sus pretensiones. Por ello deben ser utilizados tan sólo como los instrumentos teóricos que son.

En el enfoque pluridimensional de Almond, los acontecimientos políticos de cambio deben estudiarse en fases sucesivas: Primero se analizan las características ambientales, estructurales y culturales del sistema preexistente. Luego se estudian los factores ambientales, producto de factores internos, como la movilización política, o externos. La tercera etapa se ocupa de la composición de la demanda, que resulta de la elección de los actores y de sus recursos. La cuarta se

---

las tendencias secularizadoras en favor del apoyo popular, y ciertamente para mitigar su racionalismo y transmitirles el amor y respeto hacia el carácter sagrado de la nación y sus antiguas instituciones". *Ibid.*, pp. 23-24

45. Almond y Flanagan, *Historical studies of political development*. Boston, Little Brown, 1973, p. 26

46. Morlino, Leonardo, *ob. cit.*, p. 160

ocupa de las respuestas o cambios que surgieron de esas demandas.

No es del caso adentrarse en la complejidad de indicadores, variables dependientes y demás, mediante los que se trata de combinar la multitud de enfoques. Baste decir, que se analizan la estructura socioeconómica, la cultura política, el ambiente internacional, el rendimiento del sistema, la coalición dominante y el estilo del liderazgo. También se estudia qué motiva el cambio de la demanda y la movilización, así como la respuesta para determinar el grado de privación relativa.

Este modelo es fundamentalmente operativo para el análisis del cambio a través de la crisis y se ha aplicado ya con éxito relativo a varios procesos concretos. Morlino lo señala como un modelo interesante para estos análisis, pero, entre otras críticas, expresa su escepticismo sobre la pretensión predictiva que sus autores le otorgan al modelo, por completo que éste sea<sup>47</sup>.

#### B. El debate contemporáneo sobre los alcances de la ingeniería institucional. Las reformas políticas y sus límites

A la discusión más genérica sobre cómo un sistema político puede desarrollarse políticamente y cuáles son los factores determinantes, sucedió un debate más específico entre quienes valoran especialmente la ingeniería institucional para la consecución de un sistema estable y aquellos que consideran limitado su efecto, toda vez que ven al desarrollo histórico y a las particulares circunstancias de cada

---

47. "Es bien conocida la extrema diversidad existente entre una interpretación expuesta y una previsión que evoca inevitablemente la futurología y la politificación". *Ibid.*, p. 168.