

El institucionalismo discursivo como oportunidad

La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas

Adolfo Garcé*

Resumen: Ideas y discursos han regresado al primer plano. Durante las últimas dos décadas, los investigadores han vuelto a atribuirles un papel relevante, especialmente para explicar el cambio político. A pesar de su intensa y bien conocida “americanización”, la ciencia política de nuestra región no ha acompañado este redescubrimiento del poder político de las ideas. En este contexto, el institucionalismo discursivo, el más reciente de los “nuevos institucionalismos”, está llamado a desempeñar un papel muy importante.

Palabras clave: ideas, discursos, institucionalismo discursivo, ciencia política latinoamericana.

Discursive Institutionalism as an Opportunity: Latin American Political Science and the State of the Art on the Political Power of Ideas

Abstract: Ideas and discourses are back. During the last two decades, scholars frequently have argued that they are key variables in explaining political change. Despite his intense and well known “Americanization”, Latin American political science has not had a similar ideational turn. In this context, discursive institutionalism, the latest of the “new institutionalisms”, must play an important role.

Keywords: ideas, discourses, discursive institutionalism, Latin American political science.

*Adolfo Garcé es profesor-investigador del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Constituyente 1502, 6to piso. Tel. (598) 24 10 64 11, ext. 613, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy.

Mi primer contacto con la literatura contemporánea sobre ideas y política fue a través de Jorge Papadópulos, hace casi 15 años. Siempre agradeceré su orientación durante esa etapa de mi formación. Durante los primeros meses del año 2013 prendí mucho sobre interpretativismo y “giro lingüístico” leyendo y discutiendo en Montevideo con Ana Laura de Giorgi y Guillermina Seri. También me beneficié sobremanera (sospecho que mucho más que ellos) de los intercambios con Cecilia Rocha y Paulo Ravecca, colegas del ICP que han renovado profundamente la introspección sobre la ciencia política en Uruguay. Camilo López, colega del ICP, hizo una lectura detallada del primer borrador y construyó información sobre número de citas de distintos autores en revistas seleccionadas de América Latina. Francisco Panizza, de LSE, también leyó este trabajo y me hizo llegar sus comentarios. Una primera versión de este texto fue presentada en el 7º Congreso de Alacip en Bogotá, setiembre de 2013.

Artículo recibido el 14 de octubre de 2013 y aceptado para su publicación el 14 de mayo de 2014.

Introducción

Los politólogos de casi cualquier jaez están de acuerdo una vez más en atribuir un papel central a las creencias de la gente

(Goodin y Klingemann, 2001, p. 44)

Robert Dahl, probablemente el académico que hizo las contribuciones más importantes al estudio de la dimensión institucional de las democracias contemporáneas, tenía muy claro que no era posible entender los procesos de democratización sin tomar en cuenta las “creencias de los activistas”. Giovanni Sartori, autor de algunas de las obras sobre partidos e instituciones políticas más influyentes de las últimas décadas, estaba absolutamente obsesionado con el papel de la ideología en los sistemas de partidos y en la dinámica de los regímenes políticos. Philippe Schmitter, que tanto aportó en el estudio de las diferencias entre pluralismo y neocorporativismo, tenía bien claro que, en ambos, “la información especializada” y la “destreza técnica” jugaban un papel clave en el proceso de representación de intereses. Estos autores, lejos de ser la excepción, son apenas tres ejemplos de una regla de carácter general: a los “clásicos” de nuestra disciplina no se les ocurría tratar de hacer ciencia política (CP) sin tomar en cuenta la importancia de las ideas.

En la ciencia política, esta noción, tan fundamental como elemental, perdió buena parte de su tradicional encanto y pareció condenada a un olvido definitivo durante las últimas dos décadas del siglo xx, los años de mayor apogeo del neoinstitucionalismo de la elección racional. Para construir explicaciones sobre los procesos políticos bastaba, tendió a pensarse, asumir que los actores implementan estrategias racionales para maximizar sus intereses tomando nota de los incentivos institucionales. A este *a priori*, de tenor ontológico, este enfoque (devenido “corriente principal”) agregaba otro de carácter metodológico. Estudiar las ideas no sólo no era necesario; además, no era factible en la medida en que no existía, se dijo, ninguna forma de comprobar positivamente el grado de correspondencia entre las preferencias sustantivas, los discursos y los comportamientos de los actores.

Durante las últimas dos décadas esto ha cambiado radicalmente. El estudio de las ideas, entendidas de un modo muy amplio como creencias, valores, ideologías, paradigmas de políticas o conocimiento especializado,¹

¹ A los efectos de este artículo, prefiero esta definición de ideas, muy general y fácilmente comprensible, a las más sofisticadas presentadas en la literatura. Remito a quienes quieran pro-

ha recobrado dinamismo y legitimidad. Entender las “creencias de la gente” ha vuelto a ser relevante. Ya a fines de los años noventa, el *Nuevo Manual de Ciencia Política* de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA, por sus siglas en inglés) registraba este viraje. Robert Goodin y Dieter Klingemann (2001, p. 44) sus editores, lo escribieron con meridiana claridad al sintetizar la evolución reciente de la disciplina: “Otro tema recurrente en la nueva ciencia política que aparece en este *Nuevo Manual* es la creciente apreciación de que las ideas tienen consecuencias”. Como ellos mismos señalan, esto ha sido especialmente intenso en los estudios sobre políticas públicas.

Sin embargo, el regreso de las ideas se ha dejado sentir también en otros campos y temáticas, desde la economía política a la dinámica del conocimiento especializado, pasando por el estudio de las ideologías y su legado. Esto surge claramente de la lectura de *Ideas and Politics in Social Science Research*, la obra más importante publicada en los últimos años sobre el tema. Daniel Béland y Robert Cox lograron lo que anuncian en los primeros renglones de la obra: “Lo que necesitamos —dicen en el Prefacio— es un manifiesto sobre ideas y política, un libro que repase la literatura reciente y trace el rumbo de las investigaciones futuras” (traducción propia). Para eso convocaron a algunos de los especialistas que más han aportado a estos temas, como Sheri Berman, Mark Blyth, John Campbell, Colin Hay, Ove Pedersen y Vivien Schmidt, entre otros. En este contexto, esto es, en el marco del regreso de las ideas al primer plano, el institucionalismo discursivo formulado por la ya mencionada Vivien Schmidt ocupa un lugar especialmente relevante.

La ciencia política latinoamericana ha experimentado un despegue muy enérgico durante las últimas décadas. El desarrollo de la disciplina en la región ha seguido, según los expertos, el “modelo norteamericano”. Sin embargo, el regreso de las ideas se ha verificado menos intensamente que en Estados Unidos. En verdad, la hegemonía de la “corriente principal”, tan notoria en el norte antes del “movimiento Perestroika”, se dejó sentir todavía más abiertamente en el sur. Este argumento se presenta de acuerdo

fundizar en esta temática a la muy divulgada, obra de Judith Goldstein y Robert Keohane (1993) o a la, mucho más reciente, de Jal Metha (2011). Goldstein y Keohane distinguen entre *world views* (cosmovisiones), *principled beliefs* (creencias basadas en principios) y *causal beliefs* (creencias sobre relaciones causales). Metha, por su parte, distingue entre *policy solutions* (soluciones a problemas de políticas públicas), *problem* (definiciones sobre problemas públicos) y *public philosophies* (filosofías públicas). (Traducción del autor).

con el siguiente plan. En primer lugar, se revisan los principales mojones de la literatura reciente sobre ideas y política en la ciencia política de las últimas tres décadas. Esta primera sección termina en una presentación y discusión del institucionalismo discursivo. En la segunda sección el foco se desplaza desde el norte hacia el sur. Se analiza la evolución reciente de la ciencia política latinoamericana y se presentan algunos ejemplos de investigaciones sobre la política de la región que jerarquizan ideas y discursos.

Antes de seguir adelante es preciso hacer tres advertencias. La primera es que la discusión se limita a la ciencia política. Eso quiere decir que lo dicho no debería extrapolarse a otras disciplinas. Es más: seguramente muchos científicos sociales, entre ellos sociólogos e historiadores, considerarían que la frase “las ideas importan”, que ha resultado ser tan polémica últimamente entre los politólogos, no merece mayor debate. La segunda advertencia es que el análisis se limita a la evolución reciente de nuestra disciplina, más precisamente, a los desarrollos verificados durante las últimas tres décadas. Esto explica que en el texto existan pocas referencias a las etapas anteriores en el desarrollo de la ciencia política. La tercera advertencia es que también queda fuera de este panorama la literatura derivada del “giro lingüístico”. No se trata de una carencia menor en la medida en que nadie ha enfatizado tanto el papel de ideas y discursos en la política contemporánea como los interpretativistas.² Sin embargo, en la medida en que ellos, para usar la expresión de Gabriel Almond (1988), están sentados en la “mesa” más alejada de todas, me parece conveniente dejar la tarea de establecer puentes entre este enfoque y los demás para otra oportunidad.³

² Para ellos, los actores se mueven en el mundo a partir de sus creencias, que son, en esencia, interpretaciones del mundo construidas intersubjetivamente (Bevir, 2006, p. 283). Por ende, desde el punto de vista de los interpretativistas, llamamos ciencia política a la interpretación de interpretaciones. El enfoque interpretativista, en general, y la teoría posestructuralista del discurso, en particular, muestran gran vitalidad y tienen mucho que aportar en el debate sobre el poder político de ideas y discursos.

³ Una excelente introducción al debate sobre el interpretativismo puede leerse en “Symposium: Interpretivism”, publicado en el boletín de la sección *Qualitative Methods* (otoño, 2003, vol. 1, núm. 2), coordinado por John Gerring. Además de excelentes ensayos breves de John Gerring, David Laitin y Mark Bevir, entre otros, se publica un imperdible reportaje a Clifford Geertz. Disponible en: <http://www1.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/moynihan/cqrm/Newsletter1.2.pdf>.

De Peter Hall a Vivien Schmidt: el poder de las ideas en la ciencia política contemporánea

En este apartado se presentan algunos de los enfoques teóricos que, subrayando el papel de las ideas, más han influido en la ciencia política contemporánea. En primer término se revisan algunos de los aportes más relevantes en el área de las políticas públicas, prestando especial atención al concepto de paradigmas de políticas y al papel de los partidos políticos y de las redes de expertos en la dinámica de las ideas. En segundo lugar se presentan algunos de los mojones del debate sobre ideas e instituciones (las instituciones en tanto “usinas de ideas” y como “ideas cristalizadas”). El siguiente apartado analiza la circulación de ideas (de un contexto a otro, dentro de un sistema político dado o a lo largo del tiempo). Finalmente, se presentan y discuten las principales definiciones del institucionalismo discursivo.

Ideas y políticas públicas

Ideas y paradigmas de políticas. Uno de los autores que más contribuyó al regreso de las ideas al primer plano durante las últimas dos décadas fue Peter Hall. En su estudio sobre el ascenso del keynesianismo (Hall, 1989) hizo dos contribuciones teóricas importantes. En primer lugar, ayudó a legitimar los estudios sobre la influencia de las ideas: “Desconocer el papel de las ideas en la economía política —escribió— implica perder un componente importante del mundo económico y político” (Hall, 1989, p. 361).⁴ En segundo lugar, sentó las bases de la elaboración teórica acerca de cómo, concretamente, las ideas terminan teniendo influencia en la política. En el capítulo de introducción organizó la literatura distinguiendo entre *a)* enfoques centrados en el papel de los expertos, *b)* enfoques estadocéntricos y *c)* enfoques de coaliciones sociales. En el de conclusiones sostuvo que las ideas keynesianas fueron examinadas por los actores en cada país en términos de viabilidad política y económica, y construyó una explicación del trámite de la economía política de del ascenso del keynesianismo a partir de cuatro variables: *a)* la ideología del partido de gobierno, *b)* la estructura del Estado y su relación con la sociedad civil, *c)* la estructura del discurso político predominante en cada nación y *d)* la repercusión de la Segunda Guerra Mundial.

⁴ La traducción de todas las citas de este artículo son del autor.

Hall, en su multicitado artículo sobre paradigmas de políticas (1993), argumentó que los cambios en las políticas públicas no necesariamente reflejan modificaciones en el equilibrio de poder entre los grupos sociales. Siguiendo a autores como Hugh Hecló, propuso que las transformaciones en las políticas pueden ser explicadas como aprendizajes. Desarrollando este enfoque distinguió tres tipos de cambios que involucran actores distintos. Los cambios de primer orden, es decir, aquellos en los que se modifica el uso de un instrumento dado, y de segundo orden, esto es, cuando cambia el instrumento pero se mantienen los grandes objetivos de la política, son aprendizajes realizados por los tomadores de decisiones dentro del Estado a partir de los resultados de las políticas aplicadas. Los cambios de tercer orden no son incrementales sino grandes innovaciones en el modelo. En estos casos los partidos juegan un papel fundamental. La transformación ocurre en la intersección de las estructuras del Estado y la sociedad, involucrando múltiples actores (desde los grupos sociales hasta los medios de comunicación). El cambio de paradigma es, insiste Hall, una batalla entre ideas: “La principal contribución de la perspectiva del aprendizaje social es que dirige nuestra atención hacia el papel de las ideas en la política. Nos recuerda que las relaciones Estado-sociedad no pueden ser adecuadamente descritas en términos de ‘presiones’ ejercidas por unos sobre otros [...] El estado se relaciona también con la sociedad mediante un flujo de ideas entre ambas esferas” (Hall, 1993, p. 289). El concepto de paradigmas de política hizo carrera, y pasó rápidamente a formar parte del arsenal conceptual de los expertos en políticas públicas.

Ideologías partidarias y políticas públicas. No es casualidad que haya sido, precisamente, un discípulo de Peter Hall en la Escuela de Gobierno de Harvard, Carles Boix, quien diera uno de los impulsos más enérgicos a la literatura sobre la influencia de las ideas en la política durante el segundo lustro de los años noventa. Boix (1996, p. 35) argumentó que las diferencias entre izquierda y derecha no son significativas en el manejo de la macroeconomía: “los partidos todavía pueden influir en la tasa de crecimiento, desempleo e inflación de acuerdo con sus preferencias, si bien solamente durante un breve periodo después de ser elegidos para formar gobierno”. En cambio, sostuvo que las preferencias sustantivas del partido de gobierno sí se reflejan en cómo cada uno de ellos gobierna el “lado de la oferta”, es decir, “las condiciones estructurales de la economía” (Boix, 1996, pp. 38-39). Las distintas estrategias, a su vez, generan resultados diferentes y medibles (Boix, 1996, pp. 136-139). La izquierda (parti-

dos socialdemócratas) y la derecha (partidos conservadores) en el gobierno buscan maximizar la tasa de crecimiento, pero los partidos de izquierda intentan, además, conciliar crecimiento e igualdad. Los partidos de derecha intentan reducir el tamaño del sector público y los impuestos y tratan de no aumentar el gasto en formación de capital fijo y humano. Mientras tanto, los partidos de izquierda apuestan al Estado: intentan potenciar su papel en la economía aumentando el tamaño del sector público empresarial e incrementando el gasto en formación de capital fijo y humano. Para financiar la expansión del papel del Estado tienden a aumentar los impuestos.

Los partidos son, para Boix, “coaliciones de intereses y de ideas”. Cada una de las dos grandes familias de partidos tiende a impulsar, para decirlo en los términos de Hall, paradigmas de política económica distintos que les permiten manejar las expectativas de sus respectivas bases electorales. Los expertos en el manejo de la economía y sus saberes son, en este sentido, funcionales para los partidos políticos y sus estrategias políticas. Los economistas, formulando y diseminando determinadas alternativas de política económica, jugaron un papel clave en los dos estudios de caso que complementan el análisis estadístico presentado. En España, el consenso existente entre los economistas respecto a los orígenes de la crisis convenció al gobierno de Felipe González de no llevar adelante políticas contracíclicas (Boix, 1996, pp. 149-150). En Gran Bretaña, el tradicional rechazo del Partido Conservador por las políticas intervencionistas se vio reforzado por “la recepción de teorías de similar orientación entre los economistas” y por el subsiguiente “aluvión de publicaciones y artículos de prensa” que terminaron de persuadir a Margaret Thatcher y sus seguidores respecto a la orientación que deberían seguir las políticas del gobierno (Boix, 1996, p. 253).

Expertos y redes. Los expertos no solamente inciden en las políticas por intermedio de los partidos políticos, como en el modelo teórico propuesto por Boix. También pueden hacerlo a través de su participación en redes. La literatura sobre políticas públicas ofrece al menos dos grandes herramientas teóricas para conceptualizar esta modalidad de acción.

A finales de los ochenta, diversos autores desarrollaron el concepto de comunidad epistémica (CE) que, unos años antes, John Ruggie había incorporado a la ciencia política a partir de la discusión sobre *episteme* de Foucault. Peter Haas, uno de los referentes más citados, formuló la definición siguiente:

Una comunidad epistémica es una red de profesionales de reconocida especialización y competencia técnica en un área determinada. Aunque una comunidad epistémica puede estar integrada por profesionales de disciplinas y formaciones variadas, todos sus integrantes comparten: 1) un conjunto de valores y creencias sobre los que basan sus acciones; 2) un conjunto de principios causales, derivados de sus análisis y prácticas, relacionados con problemas centrales de sus dominios y que, por ende, sirven de base para el esclarecimiento de las múltiples conexiones entre acciones y productos deseados; 3) nociones sobre validez, esto es, criterios internos e intersubjetivos para sopesar y validar conocimiento en sus dominios de especialización, y 4) un enfoque de qué emprendimientos habría que llevar adelante en el área de referencia, es decir, un conjunto de prácticas comunes asociadas a un set de problemas que podrían estar mejor manejadas sobre la base de la competencia profesional (Haas, 1992, p. 3).

El concepto de CE no es el único utilizado durante las últimas décadas para analizar el papel de las ideas en las redes de políticas públicas. Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1993), por su lado, construyeron un modelo de análisis de las políticas públicas conocido como enfoque de las coaliciones promotoras (*Advocacy-Coalition Framework*, ACF). Este modelo asume que en cada arena de política suelen entrar en conflicto coaliciones rivales. Cada una de estas coaliciones puede estar integrada por una amplia variedad de actores (desde políticos hasta periodistas, pasando por expertos). Pero las ideas juegan un papel fundamental: son el cemento que hace posible que distintos actores establezcan dinámicas de cooperación no triviales. Los integrantes de cada coalición comparten tres niveles de ideas: a) valores y creencias normativas (*deep core*) muy estables, b) posiciones sobre políticas públicas (*near core*) relativamente fijas y c) un conjunto de información sobre problemas e instrumentos (*secondary aspects*) que pueden irse modificando en el marco de un proceso de aprendizaje. El ACF asume un punto de vista constructivista respecto a los intereses: los valores y creencias normativas son el lente a través del cual los actores perciben e interpretan sus intereses (Nahrath, 1999, pp. 46-47).

Los dos conceptos presentados no son incompatibles. Por el contrario, es perfectamente posible pensar que una comunidad epistémica (en el sentido de Haas) pueda formar parte, a su vez, de una coalición promotora más amplia (en el sentido de Sabatier y Jenkins-Smith).

Ideas e instituciones

Las instituciones como protagonistas centrales en el mercado de ideas. Durante los últimos años ha proliferado la literatura sobre usinas de ideas (*think tanks*). Estas organizaciones son, precisamente, instituciones especializadas en la elaboración y diseminación de análisis de políticas públicas. Según la divulgada definición de John McGann (2013, p. 15).

Las usinas de ideas son organizaciones orientadas a la investigación y la incidencia en las políticas públicas que generan análisis y asesoramiento sobre políticas públicas y asuntos domésticos e internacionales, que contribuyen a que gobernantes y público adopten decisiones informadas sobre asuntos públicos y políticas. Las usinas de ideas pueden ser autónomas o depender de otras instituciones, pero no son comisiones ad hoc sino cuerpos permanentes.

En esta área de estudios se destacan, entre otros, los aportes de Donald Abelson y Diane Stone. Abelson no sólo estudió a fondo el papel de las usinas de ideas en Estados Unidos y Canadá, dicho sea de paso, los dos países en los cuales este tipo de organizaciones ha tenido un desarrollo más intenso y con un papel más relevante en las políticas públicas (29% de los *think tanks* registrados en el último informe de McGann se concentran en estos dos países). Además, en el contexto de su análisis en profundidad del papel de los *think tanks* en la elaboración de la política de defensa de Estados Unidos durante el gobierno de George W. Bush, Abelson generó un conjunto de aportes metodológicos de gran utilidad para estudiar la influencia de estas organizaciones. En particular, ha desarrollado un abordaje “holístico” sobre la base de combinar técnicas cuantitativas, de registro de apariciones en la prensa y comparencias en comisiones parlamentarias de las figuras principales de las usinas de ideas, con técnicas cualitativas, especialmente entrevistas en profundidad (Abelson, 2006).

Mientras que los aportes más relevantes de Abelson fueron generados a partir de su profundo conocimiento del caso norteamericano, los de Diane Stone provienen de su capacidad para incorporar los estudios sobre usinas de ideas en dos perspectivas globales. En primer lugar, junto con Andrew Denham, advirtió que existen tradiciones nacionales (o regionales) distintas. Dicho de otra manera, los *think tanks* de Estados Unidos y Canadá (organizaciones privadas, relativamente autónomas respecto de los partidos, financiadas por las empresas) constituyen una versión específica y no un

modelo universal: la tradición alemana es diferente de la canadiense, y la tradición china tiene poco que ver con la argentina (Stone y Denham, 2004). En segundo lugar, Stone colocó el estudio del papel de las usinas de ideas en el marco teórico, más amplio, de las discusiones contemporáneas acerca del “nexo” entre investigación y políticas públicas. Los documentos de su autoría preparados en el marco del proyecto Bridging Research and Policy de GDNNet y su vinculación con el programa Research and Policy in Development (RAPID) de ODI⁵ constituyen testimonios elocuentes en este sentido.

Las ideas en la forja y mantenimiento de las instituciones. Las instituciones, como acabamos de ver, fabrican y diseminan ideas. Pero, pueden ser entendidas como ideas “cristalizadas”. El punto no ha sido suficientemente desarrollado en la literatura reciente sobre ideas y política, que parece preferir concentrarse más en las políticas públicas que en las instituciones. Pero Rogers Smith, hace unos años, nos dejó algunas páginas muy elocuentes sobre este punto. Dice este autor explicando su punto de partida: “Habiendo sido entrenado inicialmente en la historia de las ideas políticas, estuve alineado durante mucho tiempo con los científicos políticos que enfatizan que las ‘ideas importan’ en política, y me ha reconfortado ver, durante los últimos años, el resurgimiento de este tipo de argumentos, especialmente entre los expertos en política comparada (e.g. Hall, 1997; Berman, 1998; Blyth, 2002)”. Y, dando justo en el centro del blanco, agrega: “He subrayado, como otros, que los fines, reglas, roles y patrones de conducta encontrados en las instituciones [...] representan la encarnación de las ideas de quienes participaron en ellas, y que la creación y mantenimiento de las instituciones no pueden ser entendidos sin tomar en cuenta las ideas de los miembros de las coaliciones políticas que las crearon y mantuvieron (cf. Gillman, 1999, pp. 78-87; Wendt, 1999, pp. 92-138).

El punto es fundamental e, insisto, merecería mayor desarrollo: las instituciones reflejan, desde luego, correlaciones de fuerzas entre actores. Pero, además, llevan la marca de las creencias y valores de sus fundadores. En particular, las ideas configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses (y los de los demás actores) y ponen a disposición de los distintos jugadores las alternativas organizacionales disponi-

⁵ Recomiendo conocer la página de este programa: <http://www.odi.org.uk/programmes/rapid>. Un buen testimonio de la cooperación entre Stone y RAPID lo constituye el documento “Bridging Research and Policy”, preparado por Diane Stone con la colaboración de Simon Maxwell y Michael Keating (de RAPID-ODI), disponible en este link: <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/keytopic/other/bridging.pdf>.

bles, acompañadas de sus respectivas creencias causales respecto a las posibles consecuencias de cada uno de ellos.

Recientemente Mark Blyth (2002, pp. 34-44), dentro del campo de la economía política, ha desarrollado algunos de los argumentos más sofisticados acerca de la relación entre ideas, intereses e instituciones. En *Great Transformations* propone cinco hipótesis acerca del vínculo causal entre ideas y cambio institucional: *a)* en tiempos de crisis son las ideas y no las instituciones las que reducen la incertidumbre; *b)* las ideas son recursos para la acción colectiva y la construcción de coaliciones; *c)* los actores usan las ideas en la batalla para erosionar la legitimidad de las instituciones existentes; *d)* las ideas son los mapas (*blueprints*) en los que se apoyan los actores para construir nuevas instituciones; *e)* las ideas, una vez incorporadas en las instituciones, hacen posible la estabilidad institucional. En definitiva, el argumento de Blyth (2002, p. 45) subraya hasta qué punto las ideas (su control y manipulación) constituyen un recurso fundamental en la dinámica institucional. Llevando su alegato en favor del poder de las ideas hasta el final, termina diciendo: *ni los recursos materiales ni el autointerés de los agentes pueden dictar [...] los fines, o decirle a los agentes qué futuro construir. Las ideas hacen esto, y es por esto, en última instancia, que son importantes* (Blyth, 2002, p. 275).

Las ideas en movimiento

Circulando de un contexto a otro: transferencia y difusión de políticas. Una de las cuestiones que, durante los últimos años, más ha logrado atraer el interés de los investigadores es la pregunta de cómo circulan las ideas (el conocimiento sobre políticas, los paradigmas, instituciones, instrumentos y arreglos administrativos), desde un contexto político a otro distinto (Dolowitz y Marsh, 2000, p. 5). Este asunto ha sido abordado por dos líneas de investigación de origen diferente que presentan importantes puntos de contacto pero también diferencias relevantes (Marsh y Sharman, 2009). Por un lado, dentro de la tradición de estudios sobre políticas públicas, se desarrolló la literatura sobre transferencia de políticas. En términos sustantivos, estos estudios jerarquizan el papel de la agencia y de la política doméstica. Desde el punto de vista metodológico, prefieren en general estudiar en profundidad pocos casos a través de la técnica del seguimiento de procesos (*process tracing*). Por el otro, en el campo de las relaciones internacionales, se desplegó una no menos intensa acumulación sobre difusión de políticas (Marsh y Sharman, 2009). Estos estudios, a diferencia de los enfoques de la escuela

de transferencia de políticas, priorizan la estructura, subrayan el papel de las tendencias globales y prefieren estudios de cantidad grande. De todos modos, ambas tradiciones hacen referencia a los mismos mecanismos causales: aprendizaje, competencia, coerción y emulación.

Los estudios sobre transferencia de políticas, como explicaron Dolowitz y Marsh, apuntan a contestar numerosas preguntas específicas, entre ellas las siguientes: *a)* ¿Por qué se verificó la transferencia?; *b)* ¿quién o quiénes fueron los actores clave?; *c)* ¿qué fue exactamente lo que “viajó” de un contexto a otro?; *d)* ¿desde dónde y hacia dónde se verificó la transferencia?; *e)* ¿en qué medida lo transferido fue adaptado o modificado durante su travesía?; *f)* ¿qué restricciones debió vencer?; *g)* ¿fue un éxito o un fracaso? Mientras tanto, los trabajos construidos desde la lógica de la difusión de políticas priorizan encontrar la respuesta a una pregunta fundamental: ¿Cómo es posible que países distintos terminen adoptando las mismas políticas (o instituciones)? En estos trabajos tanto el tiempo como la geografía importan. Los procesos de difusión ocurren en “olas”: al principio pocos países adoptan determinada idea, más tarde el proceso se acelera y, finalmente, se frena (Weyland 2005, p. 265). En los procesos de difusión de políticas la geografía también importa: las ideas van circulando a través de las fronteras en la región en la que ocurrió la innovación y solamente más tarde alcanzan otras áreas (Weyland 2005, p. 266).

Circulando dentro del sistema político: regímenes de conocimiento. Los trabajos sobre ideas no solamente se han ocupado de ver cómo circula el conocimiento de un contexto a otro. También han profundizado en un segundo aspecto de su dinámica: ¿de qué modo el conocimiento especializado circula al interior del sistema político? Durante los últimos años, gracias al trabajo de John Campbell y Ove Pedersen, se ha avanzado mucho en la elaboración de respuestas teóricas acerca de este asunto. Según ellos es posible distinguir a los países en función del tipo de unidades de investigación (grandes o chicas, públicas o privadas, académicas o ligadas a partidos políticos) y del tipo de conocimiento que generan (tecnocrático, neutral o partidista). Tanto el tipo de unidades de investigación como el tipo de conocimiento generado dependen, a su vez, de dos grandes variables: por un lado, del régimen de elaboración de políticas (abierto y descentralizado o cerrado y centralizado) y, por el otro, de la variedad de capitalismo (liberal de mercado o coordinado de mercado).

Circulando en el tiempo: las ideologías partidarias. Las ideas, por cierto, no solamente se mueven en el espacio, al interior de un sistema político como

argumentan Campbell y Pedersen, o desde determinado contexto político hacia otro, como sostienen los estudios sobre transferencia de políticas y difusión de políticas. También lo hacen en el tiempo. Este asunto ha ocupado un lugar muy importante en la agenda de los investigadores a lo largo de todos estos años, en especial de los que estudian partidos políticos. La evolución de las ideologías partidarias ha estado presente a lo largo de medio siglo de investigación politológica, al menos desde Otto Kircheimer y sus partidos atrapa-todo en adelante, pasando por el aporte decisivo de Herbert Kitschelt acerca de las transformaciones de los partidos de izquierda en Europa, hasta llegar a las mediciones recientes de la evolución de las plataformas electorales desde la segunda posguerra con la sofisticada técnica de codificación de Comparative Manifesto Project.⁶

El institucionalismo discursivo

“*No son tres sino cuatro*”. Al cabo de más de dos décadas, el estudio de las ideas ha conocido un desarrollo muy visible. Subiendo la apuesta un poco más todavía, Vivien Schmidt ha llegado al punto de argumentar que, de hecho, a lo largo de todos estos años se ha ido conformando un cuarto institucionalismo: el institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008, p. 2011). Según la muy divulgada clasificación de los “nuevos institucionalismos” formulada por Peter Hall y Rosemary Taylor en los años noventa, cabía distinguir entre tres grandes corrientes en la ciencia política contemporánea: el institucionalismo de la elección racional (IRCH), el institucionalismo histórico (IH) y el institucionalismo sociológico (IS). Vivien Schmidt argumentó persuasivamente que, en verdad, cuando se repasan muchos de los trabajos científicos realizados dentro de cada uno de estos marcos teóricos, frecuentemente se comprueba que sus autores, para poder completar sus explicaciones, debieron alejarse de los *a priori* que distinguen a la corriente neoinstitucionalista que prefieren e incorporar las ideas como variable explicativa. Los trabajos que realizan este recorrido, es decir, que parten de uno de los tres neoinstitucionalismos más conocidos pero terminan subrayando el poder de las ideas y de los discursos conforman, según Schmidt, una nueva corriente que denominó institucionalismo discursivo (ID).

Un punto fundamental en su argumentación en favor de esta cuarta corriente es que los otros neoinstitucionalismos presentan problemas serios

⁶ La información sobre este proyecto está disponible en: <https://manifesto-project.wzb.eu/>

para explicar el cambio. El IRCH explica más fácilmente la continuidad que el cambio en la medida en que asume que las preferencias de los actores son fijas y que las reglas que configuran la matriz de incentivos se derivan de la interacción entre los actores. Mirado desde este punto de vista, el cambio solamente es posible cuando se modifica el poder relativo de los principales actores. En el caso del IH, por definición, el cambio es infrecuente. Una vez que, en una coyuntura crítica dada, se tomó cierta ruta (se construyó una institución, se formuló e implementó una política específica, etc.) el costo de abandonar la ruta es más alto que el de permanecer en ella. Desde el punto de vista del IH hay que esperar largos periodos de estabilidad interrumpidos por cambios de rumbo en el contexto de nuevas coyunturas críticas. El IS, finalmente, también tiene problemas para explicar el cambio. Las organizaciones, sostienen los enfoques desde IS, no funcionan apelando a los medios más racionales para alcanzar sus fines. En lugar de orientarse hacia la eficiencia se orientan hacia la apariencia, buscando legitimarse a través de su adecuación a los códigos de lo que, en cada momento, se considera “apropiado”. Los criterios de legitimación, como las reglas de los IRCH, tienden a ser estables. Por lo tanto, el cambio tiende a ser improbable. El ID, en cambio, al poder asignar un papel mayor a la agencia y poner énfasis en las “habilidades” discursivas de los actores (tanto en la interacción entre los actores del proceso de políticas públicas como en la comunicación entre ellos y el público) puede dar cuenta más fácilmente, de los procesos de cambio. En el cuadro 1 se resumen los principales rasgos de estas cuatro corrientes teóricas.

Un punto muy importante del ID es que intenta complementar y no sustituir los enfoques anteriores. En términos de la propia Schmidt (2008, p. 322), apunta a “darle una oportunidad a la paz”:

Esto es, ¿podemos aceptar el ID sin rechazar los otros tres enfoques neoinstitucionalistas? Me gustaría pensar que sí. La realidad política es vasta y complicada. Ninguna aproximación metodológica puede dar cuenta de ella suficientemente. Cada una captura una porción diferente de la realidad, a un nivel diferente de abstracción, con generalizaciones diferentes, y también diferentes objetos y lógicas de explicación. Por esta razón el ID puede tratar los resultados de los otros enfoques institucionalistas como antecedentes fundamentales [...] He sugerido previamente que los científicos políticos podrían ‘darle una oportunidad a la paz’ (Schmidt, 2006b), abandonar sus guerras metodológicas y pasar a explorar las fronteras entre aproximaciones diversas. Reitero aquí ese llamado.

CUADRO 1. Principales rasgos de los cuatro “nuevos” institucionalismos en ciencia política

	Inst. elección racional	Inst. histórico	Inst. sociológico	Inst. discursivo
Variable clave	El cálculo estratégico	El pasado	La cultura	Las ideas y discursos
Disciplina de referencia	Economía	Historia	Sociología organizacional	Teoría política y social, filosofía
Intereses	Los actores tienen intereses objetivos que se reflejan en sus preferencias	El entorno institucional moldea intereses y preferencias	Son interpretados a partir de los “mapas cognitivos” de cada organización	Admite tanto una noción materialista como una visión constructivista de los intereses
Instituciones	Derivan de conflictos de intereses y solucionan problemas de acción colectiva	Construidas por los actores a partir de sus asimetrías de poder durante coyunturas críticas	No buscan la eficacia ni le eficiencia: reflejan los patrones culturales predominantes	Las instituciones son el marco en el que los actores piensan y se comunican con otros
Ideas	Las ideas son funcionales a los intereses	Persisten y se vuelven influyentes cuando arraigan en las instituciones	Los marcos culturales y las normas juegan un papel clave	Principios, valores, creencias, paradigmas son transportados mediante el discurso
Dinámica	Actores elaboran y ejecutan estrategias teniendo en cuenta incentivos existentes	Retroalimentación y dependencia del camino: el costo de innovar es más alto que el de seguir por el mismo camino	Los criterios de legitimación y las normas de la organización cambian lentamente	La influencia de ideas y discursos permite explicar tanto los cambios como las continuidades
Fortalezas	Nos recuerda todo lo que la acción política tiene de autointerés	Nos recuerda todo lo que el presente tiene de reiteración o actualización del pasado	Nos recuerda todo lo que la acción social tiene de ritual y ceremonial	Nos recuerda la importancia central de la interacción simbólica y la comunicación en la vida política
Debilidades	Para explicar resultados suele negar su supuesto básico: el del cálculo racional	Tiene problemas para endogeneizar la innovación y explicar cambios no graduales	Caída en el relativismo. Pierde de vista el componente racional de acciones e instituciones	Puede ofrecer una visión ingenua y excesivamente “idealista” de la política

Fuente: Elaboración propia a partir de la tabla 2.1 de Schmidt (2010, p. 49) y de Hall y Taylor (1996).

Como veremos en seguida, se trata de uno de los puntos más polémicos del ID.

El ID en debate. El planteo de Schmidt es realmente ambicioso. No llama la atención, por lo tanto, que haya generado controversias. Por ejemplo, algunos investigadores reaccionaron diciendo que el ID no aporta ninguna novedad teórica. Bell, por ejemplo, argumentó que los problemas que Schmidt asigna a los otros “nuevos institucionalismos” para dar cuenta del cambio son exagerados y que, por lo tanto, no es necesario generar una cuarta versión. En particular, agrega, una versión sofisticada del IH puede perfectamente incorporar el papel de la agencia y dar cuenta sin mayores dificultades del cambio institucional (Bell, 2011, p. 883). Colin Hay (2011, pp. 79-81), por su parte, afirmó que el ID, en tanto constructivismo, tiene diferencias de fondo de carácter ontológico, analítico y metodológico con los otros institucionalismos. Un enfoque institucionalista discursivo consecuente no debería darle tregua a aquellos que no aceptan que los intereses, lejos de tener una existencia objetiva, son construcciones intersubjetivas. Panizza y Miorelli (2012, p. 2), por su parte, sostuvieron que el ID no da cuenta apropiadamente de la importancia de la dimensión discursiva de lo político. Más específicamente, argumentan que el más reciente de los “nuevos institucionalismos” no da cuenta de las relaciones entre poder, política y discurso asunto que constituye un legado fundamental de la teoría del discurso posestructuralista. Completan su argumento diciendo que, así como al ID tiene un déficit serio de teoría del discurso, la teoría del discurso posestructuralista haría muy bien en incorporar el acento en las instituciones de los “nuevos institucionalismos” en general, y del ID en particular.

Mi punto de vista es diferente a los que acabo de reseñar. En primer lugar, contra lo que sostiene Bell, considero que el ID es un paso adelante significativo en la medida en que, por primera vez en muchos años, se formula un enfoque teórico que asigna a las ideas el potencial explicativo que tantas veces han demostrado tener. En segundo lugar, me parece evidente que, como sostiene Schmidt, algunos autores han transitado desde algunos de los otros institucionalismos hacia el ID, aunque, como argumenta Hay, las diferencias teóricas entre el ID y sus rivales no deberían ser soslayadas. En tercer lugar, creo que el ID hace un aporte teórico muy importante al subrayar la relevancia de la dimensión discursiva en la política. Se trata de un paso adelante de la mayor significación. Sin embargo, a diferencia de lo que proponen Panizza y Miorelli, para darle a la dimensión discursiva todo el poder explicativo que puede y debe tener no me parece necesario tener que suscribir los supuestos de la teoría del discurso posestructuralista. En

cuarto lugar, pienso que el ID es todavía mejor como instrumento de legitimación (como estrategia) que como teoría propiamente dicha. Mostrar de qué modo ideas y discursos irrumpen en los argumentos teóricos de los otros “nuevos institucionalismos” y proclamar, acto seguido, que es necesario “darle una oportunidad a la paz”, constituye una excelente manera de seguir abriendo espacio al poder político de ideas y discursos en comunidades académicas que, durante demasiados años, no disimularon su hostilidad hacia este tipo de enfoques. En quinto lugar, no me parece que exista ninguna razón teórica demasiado poderosa para seguir insistiendo, como hasta ahora, en la primacía de las instituciones sobre las ideas. En verdad, el institucionalismo, en todas sus vertientes, no es más que un paradigma en el sentido de Kuhn, es decir, una convención relativamente arbitraria ampliamente aceptada por los científicos políticos en los tiempos que corren pero, como aquellas que la precedieron, llamada a ser abandonada tarde o temprano. Así como es perfectamente posible, como argumenta Colin Hay, sostener que las ideas son anteriores a los intereses, puede perfectamente argumentarse (llevando el argumento hasta el límite) que las ideas anteceden a las instituciones, como nos recordó Rogers Smith.

El poder político de las ideas en la ciencia política latinoamericana

“Americanización” sin “Perestroika” ni *ideational turn*

Aunque oscilando, a veces sin demasiada reflexión, entre el polo de la auto referencia y el de la asimilación acrítica de teorías exógenas, y entre la “nordomanía” que criticaba José Enrique Rodó (la fascinación por los modelos norteamericanos) y el eurocentrismo heredado de los tiempos coloniales, nuestra región tiene una larga tradición de reflexión sobre los problemas políticos que, partiendo de las disquisiciones de los fundadores de nuestras instituciones políticas luego de la independencia llega hasta las controversias actuales sobre sistemas de gobierno y reglas electorales.

Según Fernando Barrientos (2009) durante el último siglo pueden distinguirse tres grandes etapas. La primera corresponde al “periodo jurídico-institucionalista”, que comienza antes de la década de 1960 y “coincide con la afirmación de la CP de corte empiricista sobre todo en Estados Unidos y Europa gracias a la denominada revolución behaviorista”. El segundo momento es el “periodo sociológico”, en el que dejan sentir su intensa influencia el estructural-funcionalismo y el marxismo. El tercero es el “periodo actual”. Durante estos años se registra un intenso despege de la

disciplina en la región. Además, “la CP y la política latinoamericana son objeto de análisis [...] también [...] en universidades estadounidenses permitiendo que en los países latinoamericanos se introduzcan con mayor fuerza las corrientes dominantes en la CP norteamericana”.⁷

La “americanización”. Esta última aseveración nos conduce a un punto fundamental. Está claro que el desarrollo de la ciencia política en la región, como “en la mayor parte del mundo”, como lamentó Giovanni Sartori (2004, p. 351) tocando la misma tecla que Philippe Schmitter (2002), ha ido de la mano de su creciente “americanización”. Para buena parte de los académicos latinoamericanos (muchos de los cuales se formaron durante las últimas dos décadas en universidades de Estados Unidos) la ciencia política norteamericana ha pasado a ser el modelo principal (Huneus, 2006; Retamozo, 2009; Ravecca, 2010, pp. 176-183, Fernández y Grebe, 2010, p. 19). Pero el momento más intenso de la “americanización” de la ciencia política latinoamericana ocurrió en un contexto muy especial del desarrollo de esta disciplina en Estados Unidos. Los años ochenta y noventa, es decir, el momento de despegue de la ciencia política en nuestra región, fue el periodo en que se registró, entre los politólogos de las universidades de Estados Unidos, el clímax de las pretensiones hegemónicas de una forma específica de hacer ciencia política, inspirada en la economía y las ciencias naturales, epistemológicamente positivista, metodológicamente cuantitativista y matematizante y, en el plano teórico, claramente inclinada hacia la cepa de la elección racional de los “nuevos institucionalismos”. Esto tuvo una consecuencia muy importante: la influencia del norte impulsó con intensidad algunas modalidades concretas pero tendió a deslegitimar fuertemente otras. Así, la joven ciencia política latinoamericana se volvió menos plural que su principal referente, la ciencia política norteamericana.

El panorama en el mundo académico estadounidense comenzó a cambiar después del intenso debate generado por el “movimiento Perestroika” que, precisamente, cuestionó el paradigma de ciencia dominante.⁸ Aunque

⁷ La literatura sobre la evolución de la disciplina en nuestra región crece rápidamente, en especial después del excelente número de RCP sobre “La ciencia política en Chile y América Latina”, publicado en 2005. Sobre las tensiones internas en cada comunidad politológica nacional vale la pena ver, entre otros, los artículos siguientes: sobre Argentina: Bulcourf (2012, pp. 87-89); sobre Chile: Fernández (2005, pp. 66-67); sobre Brasil: Amorin Neto y Santos (2005, pp. 105-106); sobre Uruguay: Rocha (2012, pp. 117-120).

⁸ El movimiento Perestroika, que comenzó en el año 2000, fue relativamente poco numeroso (222 entre 13 500 miembros) pero contó con figuras de prestigio. Entre ellos hay que mencionar

logró mucho menos de lo que aspiraba, este movimiento contribuyó a limitar el desarrollo de este proceso que Munck (2007, pp. 53-55), poniendo el foco en el campo de la política comparada, ha denominado la “segunda revolución científica”. A la postre, el pluralismo teórico y metodológico que forma parte de las definiciones básicas de APSA se vio reafirmado.⁹ Paradójicamente, a pesar de su fuerte “americanización”, la academia politológica latinoamericana no prestó demasiada atención al “movimiento Perestroika” (Ravecca, 2010). Según Rocha (2012, p. 999), tuvo una repercusión mucho mayor, en cambio, probablemente por ser formulada por un autor identificado con el *mainstream* y ampliamente divulgado en América Latina, el no menos categórico cuestionamiento de Giovanni Sartori (2004). Prueba de ello es que a diferencia de lo ocurrido cuando irrumpió el “movimiento Perestroika”, de inmediato *Política y Gobierno* publicó una traducción de ese artículo dentro de una sección especial dedicada, en palabras de su editor, “a discutir críticamente los avances y aportes de la ciencia política” (Negretto, 2004, p. 347). A pesar de haberse atrevido a dar algunos pasos significativos en dirección a un mayor pluralismo teórico y metodológico,¹⁰ la ciencia política de la región ha dado, en general, pocas señales de estar preparada para volver debatir los principales supuestos de su actividad, y para admitir y celebrar el pluralismo.

En Estados Unidos, la reafirmación del pluralismo contribuyó a intensificar los estudios sobre el poder político de ideas y discursos. Mientras tanto, en América Latina, parece seguir siendo demasiado difícil justificar la cientificidad de esta perspectiva teórica. Un análisis de los artículos de ciencia política publicados entre 2009 y 2013 en *Dados* (Brasil), *Revista de Ciencia*

a Richard Falk, Margaret Keck, Jeffrey Kopstein, Scott Mainwaring, Joel Migdal, Gerardo Munck, James Scott, Ian Shapiro, Theda Skocpol y Charles Tilly (Landman 2002, pp. 5-6).

⁹ En la página Web de American Political Science Association (APSA) puede leerse la siguiente definición de CP: “La ciencia política estudia los gobiernos, las políticas públicas, los procesos y sistemas políticos y la conducta política. Las subdisciplinas de la ciencia política incluyen teoría política, filosofía política, ideologías políticas, economía política, estudios y análisis de políticas públicas, política comparada, relaciones internacionales y una serie de campos relacionados [...] Los cientistas políticos usan [...] una variedad de aproximaciones metodológicas para examinar procesos, sistemas y dinámicas políticas de todos los países y regiones del mundo”. Disponible en: http://www.apsanet.org/content_9181.cfm?navID=727

¹⁰ Una de las principales novedades, que muestra la apertura de una de las instituciones más claramente adscriptas al llamado “modelo norteamericano”, es el acuerdo entre el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Pontificia Universidad Católica (PUC) chilena y la Universidad de Syracuse para el funcionamiento de la escuela de métodos mixtos durante el verano en Santiago de Chile.

Política (Chile) y *Política y Gobierno* (México) ofrece respaldo a esta interpretación. De los 253 artículos publicados, 183 pueden ser clasificados como neoinstitucionalistas. De ellos, apenas uno pudo ser clasificado dentro del institucionalismo discursivo. Los autores fundamentales, los que lideraron y encarnaron el regreso de las ideas (*ideational turn*), a su vez, casi no aparecen en la bibliografía de los 253 trabajos revisados. Los más utilizados son Peter Hall (citado apenas cuatro veces) y Kathryn Sikkink (citada dos veces).¹¹

El escaso interés mostrado en la región por los enfoques que enfatizan el peso explicativo de ideas y discursos contrasta con el entusiasmo demostrado por los colegas que trabajan sobre la política latinoamericana en universidades de Estados Unidos. Antes de formular las principales conclusiones de esta discusión, quiero presentar brevemente tres ejemplos. En primer lugar repasaré las principales hipótesis del clásico texto de Kathryn Sikkink sobre el desarrollismo en Argentina y Brasil. En segundo lugar presentaré el excelente estudio de Kurt Weyland sobre la difusión del modelo chileno de políticas sociales. Finalmente, presentaré algunas ideas recientes de Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán acerca de la importancia de las ideas políticas en la estabilidad de los regímenes democráticos.

Tres estudios emblemáticos

Sikkink y el desarrollismo en Argentina y Brasil. Cualquier repaso de la literatura reciente sobre el poder de las ideas en América Latina debe comenzar por mencionar la investigación de Sikkink (1991) sobre la relación entre las ideas desarrollistas y las estructuras del Estado durante las presidencias de Frondizi y Kubitschek. Además de ayudar a entender por qué ambos países, a pesar de sus semejanzas, transitaron de maneras tan distintas por sus respectivas experiencias desarrollistas, la obra de Sikkink contribuyó a acercar la literatura sobre ideas, instituciones y política de principios de los noventa a los estudiosos de América Latina. Gracias a este trabajo, los aportes de Peter Hall sobre la dinámica de los grandes paradigmas de política económica y de Peter Haas sobre comunidades epistémicas, por ejemplo, circularon entre los latinoamericanistas. Leyendo a Sikkink es obvio que los pensadores estructuralistas, más allá de sus diferencias, terminaron conformando, en América Latina, una gran comunidad epistémica que tuvo

¹¹ La revisión de artículos fue realizada por Camilo López del Instituto de Ciencia Política especialmente para este artículo. La información completa se presenta en el Anexo.

fuerte incidencia en algunas políticas y otras tantas instituciones. Asimismo, en el plano teórico, esta obra ayudó a desarrollar teoría acerca del vínculo entre ideas e instituciones. En concreto, su estudio sobre estructuras del Estado y adopción del desarrollismo contribuyó a poner de manifiesto de qué modo las características de las instituciones influyen en la dinámica de las ideas.

Weyland y la difusión de paradigmas. Weyland (2002, 2005, 2006) es bien conocido por los politólogos de la región, especialmente por sus artículos sobre populismo, neopopulismo y neoliberalismo. Sin embargo, también ha incursionado en los estudios sobre políticas públicas. En particular le debemos, como se verá a continuación, un desarrollo teórico muy innovador a partir del estudio de la difusión en nuestra región del modelo chileno de reforma de la seguridad social.

Weyland notó que numerosos países (dentro y fuera de nuestra región) hicieron cambios en sus sistemas de seguridad social inspirados, en mayor o menor medida, en la reforma de las pensiones realizada en Chile en 1981. Asimismo, advirtió que los primeros países en adoptar el modelo chileno fueron algunos de sus vecinos. Ambas constataciones pusieron de manifiesto la presencia de un claro patrón de difusión. Según él, ninguno de los principales modelos explicativos disponibles en la literatura sobre difusión de políticas (presión internacional, imitación de normas, aprendizaje racional), daban debida cuenta del proceso. Por lo tanto, elaboró un nuevo modelo (*cognitive heuristics*) apoyándose en la literatura sobre racionalidad limitada. Los tomadores de decisiones habrían adoptado el modelo chileno siguiendo una lógica de interés (creyendo perseguir sus fines de modo racional), pero no lo habrían hecho como consecuencia de un análisis a fondo de sus resultados ni de una comparación exhaustiva de las otras alternativas posibles, sino recorriendo “atajos” heurísticos.

Aunque Weyland no se sumerge en literatura sobre el poder político de las ideas, su estudio de la difusión del modelo chileno es un ejemplo prototípico de la literatura reciente sobre ideas y política. Los paradigmas de políticas y las instituciones cruzan fronteras, siguiendo una lógica que combina cálculos estratégicos y limitaciones cognitivas. En términos teóricos, discute el realismo de los microfundamentos del enfoque de la elección racional.

Mainwaring y Pérez Liñán y la performance de la democracia en la región. El tema de la fragilidad de la democracia en América Latina ha desvelado a varias generaciones de cientistas políticos. *Democracies and Dictatorships in*

Latin America, de Mainwaring y Pérez-Liñán será, seguramente, una contribución importante a esta acumulación. Por lo que se ha podido conocer del argumento, el nuevo enfoque está llamado a llevar agua al molino de quienes vienen insistiendo en asignar un poder explicativo relevante a las ideas. El argumento es sencillo y al mismo tiempo innovador:

Nosotros argumentamos que el nivel de desarrollo económico no incidió directamente en las perspectivas de la supervivencia de la democracia en América Latina. Tampoco el desempeño económico afectó la supervivencia de los regímenes competitivos. [...] Sostenemos que las democracias tienen mayores probabilidades de sobrevivir cuando los actores políticos tienen fuertes preferencias normativas en favor de la democracia y cuando adoptan políticas moderadas. La evidencia también muestra que los regímenes democráticos son más fuertes cuando el entorno regional favorece la proliferación doméstica de este tipo de valores (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2012. p. 1).

El trabajo es innovador tanto en términos sustantivos como metodológicos. El foco de la explicación no está colocado en la estructura económica o social. Tampoco está en las instituciones políticas o en las características de los sistemas de partidos. Está puesto en las creencias y valores de los principales actores del sistema. La metodología utilizada también es novedosa: los autores desarrollan un sistema de codificación original de las posiciones ideológicas de los actores que les permite hacer un tratamiento cuantitativo de sus hipótesis. En este sentido, el aporte de Mainwaring y Pérez-Liñán va en la misma dirección que otros esfuerzos, como el que se lleva adelante en la Universidad de Salamanca desde hace casi dos décadas bajo la dirección de Manuel Alcántara, que genera información comparable sobre las actitudes de las élites parlamentarias de América Latina.¹²

Vale la pena señalar que estos autores, como Weyland, a pesar de acudir a las ideas (entendidas en este caso como valores y creencias) para construir sus explicaciones, no hacen referencia a esta acumulación teórica.

¹² En su página Web se presenta este proyecto en los términos siguientes: “El objetivo central de la creación del ‘Observatorio de Élites Parlamentarias de América Latina’ (Élites) es profundizar en el conocimiento de las actitudes, opiniones y valores de la élite parlamentaria latinoamericana como un factor clave para determinar y evaluar la calidad de la democracia en América Latina, y contribuir así al desarrollo económico, político y social de la región. Con ello se ha pretendido cubrir la carencia de investigaciones empíricas sobre el tema”. Disponible en: <http://americo.usal.es/oir/elites/>.

Conclusión: el institucionalismo discursivo como oportunidad

La ciencia política latinoamericana ha experimentado un despegue intenso en las últimas tres décadas. Sin perjuicio de las grandes diferencias nacionales que existen en su trayectoria histórica y su evolución institucional —señaladas por Altman (2005), y muy evidentes en los textos de Barrientos (2013) y Bulcourn y Cardoso (2014)—, en términos generales, el desarrollo reciente de la ciencia política en la región ha estado muy influido por el “modelo norteamericano”. Sin embargo, hemos experimentado una “americanización” *sui generis*, simplificada, empobrecida. Las tendencias hacia la imposición de una forma específica de pensar los asuntos políticos y de generar conocimiento sobre ellos que se manifestaron en el mundo universitario norteamericano de fin de siglo y fueron impugnadas (y parcialmente detenidas) por el “movimiento Perestroika”, se hicieron sentir más intensamente en el sur que en el norte. Desde luego: nadie debería pensar que lo que se trata de argumentar es que *hubiéramos debido* “copiar bien”. En todo caso, lo que se sostiene en este texto es que *ni siquiera* copiamos bien. De haberlo hecho, la literatura sobre ideas y discursos, por ejemplo, se hubiera desarrollado mucho más enérgicamente entre nosotros, y también tendríamos “estudios emblemáticos” sobre ideas, discursos y política, elaborados desde centros de investigación de nuestra región.

Volviendo al argumento central: las “mesas separadas” nos empobrecen. La estructura de secta nos hace perder oportunidades. Los estudios que privilegian el papel de instituciones tienen mucho que ganar abrevando en la literatura reciente sobre ideas. En nuestra región abundan las investigaciones sobre construcción y evolución de regímenes de gobierno y sistemas electorales. Me parece evidente que los expertos en estos temas podrían sacar partido de la literatura sobre transferencia y difusión de políticas (hay excelentes razones para pensar que hay “olas” de reformas electorales, desde la incorporación de las cuotas de género al balotaje). Otro tanto puede decirse respecto a los enfoques centrados en los intereses. Los que prefieran estos enfoques no precisan abandonar el énfasis en el autointerés y en el cálculo estratégico, pero ganarían mucho si incorporaran algunas lecciones básicas del constructivismo. Lo que realmente importa para entender la acción política no son los (supuestos) intereses objetivos de los actores sino cómo ellos perciben y definen sus intereses (es sobre estas percepciones como elaboran sus estrategias). Los estudios que privilegian el papel de las ideas, a su vez, tienen mucho para aprender de las otras corrientes teóri-

cas. En particular, aunque no únicamente, en términos de metodología de investigación y de construcción de información.

La ciencia política, en América Latina, “sigue siendo una disciplina fragmentada” señalaba, con toda razón, Negretto hace unos años (2004). Pero no deberíamos aspirar a unificarla dentro de un modelo, sino a habilitar debates serios entre perspectivas sustancialmente diferentes. En verdad, muchas de las innovaciones teóricas más interesantes suelen nacer en los puntos de intersección entre enfoques distintos. Esto era, precisamente, lo que sugería Hall hace muchos años, luego de analizar la extraordinaria diversidad teórica de la producción académica en el campo de la economía política:

Aunque muchos podrían lamentar el fracaso de este campo a la hora de adoptar un paradigma único, su diversidad aportó un estímulo real, y muchos de los más interesantes desarrollos en este momento están ocurriendo en la frontera donde un enfoque se encuentra con el otro (Hall, 1997, p. 198).

En este contexto, la divulgación del institucionalismo discursivo en nuestra región podría jugar un papel muy positivo. En primer lugar, contribuiría a potenciar el regreso de las ideas al primer plano que ya se insinúa. En este campo, queda mucho trabajo por hacer: a fin de cuentas, no hace falta ser un experto en historia latinoamericana (ni estar demasiado atento a la coyuntura) para entender que en nuestro continente las ideas (cosmovisiones, ideologías, creencias, valores, paradigmas de política) y los discursos (desde Juan Domingo Perón a Hugo Chávez, pasando por Fidel Castro) han jugado (y siguen jugando) un papel crucial. En segundo lugar, la difusión del institucionalismo discursivo ayudaría a construir mejores debates entre los distintos enfoques y favorecería los aprendizajes mutuos, tanto en el plano teórico como en el metodológico. 

Referencias bibliográficas

- Abelson, D. E. (2006), *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy*, Montreal y Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Almond, G. (1988), “Separate Tables: Schools and Sects in Political Science”, *Political Science and Politics*, 21(4), pp. 828-842.
- Altman, D. (2005), “La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur”, *Revista de Ciencia Política*, 25(1), pp. 3-15.

- Amorin Neto, O. y F. Santos (2005), “La ciencia política en Brasil: el desafío de la expansión”, *Revista de Ciencia Política*, 25(1), pp. 101-110.
- Barrientos, F. (2009), “La ciencia política en América Latina. Apuntes para una historia (estructural e intelectual) de la disciplina en la región”, ponencia preparada para el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.
- _____ (2013), “La ciencia política en América Latina. Una breve introducción histórica”, *Convergencia*, 20(6), pp. 105-133.
- Bell, S. (2011), “Do We Really Need a New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change?”, *British Journal of Political Science*, 41, pp. 883-906.
- Bevir, M. (2006), “How Narratives Explain”, en D. Yanow y P. Schwartz-Shea (eds.), *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*, Armonk, Nueva York, M.E. Sharpe, pp. 281-290.
- Blyth, M. (2002), *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Boix, C. (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*, Madrid, Alianza.
- Bulcourf, P. (2012), “El desarrollo de la ciencia política en Argentina”, *Política*, 50(1), pp. 59-92.
- Bulcourf, P. y N. Cardoso (2014), “La ciencia política en América Latina: un análisis comparado de su desarrollo”, manuscrito.
- Campbell, J.L. y O. Pedersen (2011), “Knowledge Regimes and Comparative Political Economy”, en D. Béland y R.H. Cox (ed.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, pp. 167-190.
- Dolowitz, D. y D. Marsh (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, 13(1), pp. 5-24.
- Fernández, M. de los A. (2005), “Ciencia política en Chile: un espejo intelectual”, *Revista de Ciencia Política*, 25(1), pp. 56-75.
- Fernández, M. de los A. y C. Grebe (2010), “Ciencia política e historia disciplinar: modelo para armar”, *Politeia*, 44(33), pp. 1-30.
- Goldstein Judith y Robert Keohane (eds.) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca & NY, Cornell University Press.
- Goodin, R. y H.D. Klingemann (1996), “Ciencia política: la disciplina”, en R. Goodin y H.D. Klingemann (eds.), *Nuevo manual de Ciencia Política*, t. I. Madrid, Istmo, pp. 21-82.

- Goodin R. y H.D. Klingemann (2001), *A New Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.
- Haas, P. (1992), "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", *International Organization*, 46(1), pp. 1-35.
- Hall, P.A. (ed.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, Princeton, Princeton University Press.
- Hall, P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- _____ (1997), "The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations", Lichbach, Mark y Alan Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hall, P.A. y R. Taylor (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- Hay, C. (2011), "Ideas and the Construction of Interests", en D. Béland y R.H. Cox (eds), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 65-82.
- Huneus, C. (2006), "El lento y tardío desarrollo de la ciencia política en América Latina, 1966-2006", en memoria de Gustavo Lagos, *Estudios Internacionales*, 155, pp. 137-156.
- Landman, T. (2002), "Rebutting 'Perestroika': Method and Substance in Political Science", manuscrito, Department of Government, Essex University. Disponible en: <http://privatewww.essex.ac.uk/~todd/rebutting%20perestroika.pdf>.
- Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (2012), "Democratic Breakdown and Survival in Latin America, 1945-2005", ponencia presentada en la Conferencia "Guillermo O'Donnell and the Study of Democracy", Buenos Aires, 26 y 27 de marzo.
- Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (2013), *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press, en prensa.
- Marsh, D. y J.C. Sharman (2009), "Policy Diffusion and Policy Transfer", *Policy Studies*, 30(3), pp. 269-288.
- McGann, J.G. (2013), *2012 Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Mehta, J. (2011), "The Varied Roles of Ideas in Politics", en D. Béland y R.H. Cox (eds), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 23-46.

- Munck, G. (2007), "The Past and Present of Comparative Politics", en G. Munck y R. Snyder, *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 32-59.
- Nahrath, S. (1999), "The Power of Ideas in Policy Research", en D. Braun y A. Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar.
- Negretto, G. (2004), "El rumbo de la ciencia política", *Política y Gobierno*, XI(2), pp. 355-359.
- Panizza, F. y R. Miorelli (2012 en línea), "Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse", *Political Studies*, 2013, 61(2), pp. 301-318.
- Ravecca, P. (2010), "La política de la ciencia política: ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy", *Revista América Latina*, 9, pp. 176-183.
- Retamozo, M. (2009), "La ciencia política contemporánea: ¿constricción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? Apuntes críticos para los estudios políticos en América Latina", *Andamios*, 6(11), pp. 71-100.
- Rocha, C. (2012), "La ciencia política en Uruguay (1989-2009): temas, teorías y metodologías", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(2), pp. 97-127.
- Sabatier, P. y H. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.
- Sartori, G. (2004), "¿Hacia dónde va la ciencia política?", *Política y Gobierno*, XI(2), pp. 349-354.
- Schmidt, V.A. (2008), "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 303-326.
- _____ (2011), "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism", en D. Béland y R.H. Cox (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 47-64.
- Schmitter, P.C. (2002), "Seven (Disputable) Theses Concerning The Future of 'Tranatlanticised' or 'Globalised' Political Science", *European Political Science*, 1(2), pp. 23-40.
- Sikkink, K. (1991), *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca, Cornell University Press.
- Smith, R. (2006), "Which Comes First, the Ideas or the Institutions?", en I. Shapiro, S. Skowronek y D. Galvin (eds.), *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, Nueva York, New York University Press, pp. 91-113.

- Stone, D. y A. Denham (2004), *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*, Manchester, Manchester University Press.
- Stone, D. y A. Denham (2004), *Think Tanks Traditions. Public Research and the Politics of Ideas*. Manchester y Nueva York, Manchester University Press.
- Weyland, K. (2002), “The Diffusion of Innovations: A Theoretical Analysis”, ponencia para el panel de APSA sobre “Prospect Theory”, Boston, 29 de agosto al 1° de setiembre 2012.
- _____ (2005), “Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin America Pension Reform”, *World Politics*, 57(2), pp. 262-295.
- _____ (2006), *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*, Princeton y Oxford, Princeton University Press.