

**El Institucionalismo Discursivo como oportunidad:  
El estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas y la  
Ciencia Política latinoamericana\***

Adolfo Garcé\*\*

Documento preparado para el  
7mo Congreso Latinoamericano de Ciencia Política  
ALACIP - 25, 26 y 27 de setiembre  
Uniandes – Bogotá

**Resumen**

Durante los últimos 25 años la literatura sobre el poder político de las ideas ha experimentado un crecimiento sensible. Sin embargo, en nuestra región, esa tendencia se ha manifestado menos enérgicamente. Para desarrollar este argumento, en primer lugar, se presenta el estado del arte sobre el poder político de las ideas, desde Peter Hall a Vivien Schmidt, pasando, entre otros, por los estudios sobre el rol de los expertos y sus redes (comunidades epistémicas), las dinámicas de *policy transfer* y *policy diffusion*, el papel de los *Think Tanks* y las características de los diferentes *Knowledge Regimes*. En segundo lugar, se sostiene que la Ciencia Política de la región no ha logrado, al menos hasta la fecha, generar un cuerpo importante de investigaciones que jerarquicen el poder de ideas. Salvo excepciones, los aportes más importantes han sido generados por investigadores radicados en EEUU como Kathryn Sikkink (que estudió la relación entre ideas desarrollistas y estructuras del Estado), Kurt Weyland (que mostró el proceso de difusión del modelo chileno de seguridad social) o, mucho más recientemente, Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán (que preparan un libro que explica la peripecia de la democracia en la región a partir de los valores y creencias de sus elites). Finalmente, se argumenta que la Ciencia Política de la región tiene mucho para ganar poniendo a dialogar las distintas “mesas”. El Institucionalismo Discursivo, el más reciente de los “nuevos institucionalismos” en Ciencia Política, en este contexto, tiene un papel importante para jugar.

---

\* Mi primer contacto con la literatura contemporánea sobre ideas y política fue a través de Jorge Papadópulos, hace casi 15 años. Durante los primeros meses de este año aprendí 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, formales e informales, con Cecilia Rocha y Paulo Ravecca, colegas del ICP que han renovado profundamente la introspección sobre la Ciencia Política en Uruguay. A Paulo, en especial, debo la mayor parte de lo que he podido aprender acerca del “movimiento Perestroika” en EEUU y su bajo impacto en América Latina. Dejo constancia de mi agradecimiento.

\*\* Profesor del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo – Uruguay. Email: [adolfogarce@gmail.com](mailto:adolfogarce@gmail.com)

## 1. El poder de las ideas en la Ciencia Política contemporánea: un estado del arte

*“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 2001:44)*

Maurice Duverger no sólo se ocupó de formular “leyes” acerca del impacto de las reglas electorales en el formato de los sistemas de partidos. Además, nunca ocultó su fascinación por las ideologías de los grandes partidos de masas que tan intensamente sacudieron la política europea del mediosiglo. 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 algunos de las obras sobre partidos e instituciones políticas más divulgadas 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. Estos autores, lejos de ser la excepción, son tres ejemplos de una regla de carácter general: a los “clásicos” de nuestra disciplina no se les ocurría tratar de hacer ciencia política sin tomar en cuenta la importancia de las ideas.

Esta noción, tan fundamental como elemental, perdió buena parte de su tradicional encanto y pareció condenada a un olvido definitivo durante los años de mayor apogeo del neoinstitucionalismo *Rational Choice*. 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, el *mainstream* agregaba otro de carácter metodológico. Estudiar las ideas no solo no era necesario. Además, no era factible en la medida en que no existía ninguna forma de comprobar positivamente el grado de correspondencia entre las preferencias sustantivas y los discursos de los actores (Sikkink 1991).

Durante las últimas dos décadas esto ha cambiado radicalmente. El estudio de las ideas 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 IPSA registraba este viraje. Goodin y Klingemann, 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” (2001:44). 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 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: “*What we need* –dicen en el Prefacio- *is a manifesto for ideas and politics, a book that surveys the literatura and charts a direction for future research*”. Para

eso, convocaron a algunos de los especialistas que más han aportado a estos temas como Vivien Schmidt, Mark Blyth, Colin Hay, Sheri Berman, John Campbell y Ove Pedersen, entre otros.

Antes de repasar rápidamente los principales mojones de esta literatura, es preciso dejar constancia de una importante limitación de este trabajo. 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. Para ellos, los actores se mueven en el mundo a partir de sus creencias, que son, en esencia, interpretaciones del mundo construidas intersubjetivamente. Como argumenta Mark Bevir, “*Interpretivists concentrate on elucidating the meanings – the beliefs and traditions- that are embedded in actions and practices*” (2006:283). A su vez, los científicos sociales se dedican a interpretar esas acciones basadas en creencias. 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 post-estructuralista del discurso, en particular, muestran gran vitalidad y tienen mucho para aportar en el debate sobre el poder político de ideas y discursos. Sin embargo, en la medida en que los interpretativistas, para usar la expresión de Almond, 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.<sup>1</sup>

### 1.1. 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, contribuyó a legitimar los estudios sobre la influencia de las ideas: “*To neglect the role of ideas in political economy, (...), is to miss an important component of the economic and political worlds. It is ideas, in the form of economic theories and the policies developed from them, and ideas about what is efficient, expedient, and just that motivate the movement from one line of policy to another*” (1989:361). En segundo lugar, sentó las bases de la elaboración teórica acerca de cómo, concretamente, las ideas terminan teniendo impacto en la política. En el capítulo de introducción organizó la literatura distinguiendo entre (i) enfoques centrados en el papel de los expertos, (ii) enfoques estadocéntricos y (iii) 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: (i) la ideología del partido de gobierno, (ii) la estructura del Estado y su relación con la sociedad civil, (iii) la estructura del discurso político predominante en cada nación, y (iv) el impacto de la segunda guerra mundial.

---

<sup>1</sup> Una excelente introducción al debate sobre el interpretativismo puede leerse en “Symposium: Interpretivism”, publicado en el boletín de la sección *Qualitative Methods* (Fall 2003, Vol. 1, No. 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>

En su multicitado artículo sobre paradigmas de políticas (Hall 1993) argumentó que los cambios en las políticas públicas no necesariamente reflejan modificaciones en el equilibrio de poder entre los grupos sociales. Siguiendo autores como Hugh Heclo, propuso que las transformaciones en las políticas pueden ser explicadas como aprendizajes (“social learning”). 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 policy makers dentro del Estado a partir de los resultados de las políticas aplicadas. Los cambios de tercer orden no son incrementales sino grandes cambios de 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 a los medios de comunicación). El cambio de paradigma es, insiste Hall, una batalla entre ideas: “*The principal contribution of a social learning perspective is to draw our attention to the role of ideas in politics. It reminds us that state-society relations can not be adequately be described in terms of the ‘pressures’ that each exerts on the other (...). The state is also linked to society by a flow of ideas between the two spheres*” (Hall 1993:289). El concepto de paradigmas de política hizo carrera. 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) 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 a sus preferencias, si bien durante solamente durante un breve período de tiempo después de ser elegidos para formar gobierno” (1996:35). 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 1996:38-39). Las distintas estrategias, a su vez, generan resultados diferentes y medibles (Boix 1996:136-139). La izquierda (partidos 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, e intentan 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 a 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 1996:149-150). 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 1996:253).

**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.

Sobre fines 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:

*“An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for the social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise, that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence”* (Haas 1992:3).

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, por su lado, construyeron un modelo de análisis de las políticas públicas conocido como *Advocacy-Coalition Framework* (1993). 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: (i) valores y creencias normativas (*deep core*) muy estables, (ii) posiciones sobre políticas públicas (*near core*) relativamente fijas, y (iii) 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 1999:46-47).

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).

## 1.2. Ideas e instituciones

**Las instituciones como protagonistas centrales en el mercado de ideas.** Durante los últimos años ha proliferado la literatura sobre *Think Tanks*. Estas organizaciones son, precisamente, instituciones especializadas en la elaboración y diseminación de análisis de políticas públicas. Según la divulgada definición de John Mc Gann,

*“Think tanks are public-policy research analysis and engagement organizations that generate policy-oriented research, analysis, and advice on domestic and international issues, which enable policymakers and the public to make informed decisions about public policy issues. Think tanks may be affiliated or independent institutions and are structured as permanent bodies, not ad hoc commissions” (2013:15).*

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 los *Think Tanks* en EEUU y Canadá, dicho sea de paso, los dos países en los cuales este tipo de organizaciones han tenido un desarrollo más intenso y juegan un papel más relevante en las políticas públicas (el 29% de los *Think Tanks* registrados en el último informe de Mc Gann 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 EEUU 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 venido desarrollando un abordaje “holístico” sobre la base de combinar técnicas cuantitativas, registrando apariciones en la prensa y comparecencias en comisiones parlamentarias de las figuras principales de los *Think Tanks*, 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 *Think Tanks* 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 EEUU y Canadá (organizaciones privadas, relativamente autónomas respecto a 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 los *Think Tanks* 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 ODI<sup>2</sup> 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 sobre ideas y política reciente, 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: “*Having been trained initially in the history of political ideas, I have long been aligned with those political scientists who stress that “ideas matter” in politics; and I have been pleased in recent years to see resurgent arguments to that effect, especially among comparative politics scholars (e.g. Hall, 1997; Berman, 1998; Blyth, 2002)*”. Y, dando justo en el centro del blanco, agrega: “*I have stressed, like others, that the goals, rules, roles and patterns of behavior found in institutions (...) all represent incarnations of the ideas of those who participate in them, and that the creation and maintenance of institutions cannot be understood apart from the ideas of the members of the political coalitions that do the creating and maintaining (cf. Gillman, 1999, 78-87; Wendt, 1999, 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 disponibles, acompañadas de sus respectivas creencias causales respecto a las posibles consecuencias de cada uno de ellos.

Recientemente Mark Blyth, 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 5 hipótesis acerca del vínculo causal entre ideas y cambio institucional: (i) en tiempos de crisis son las ideas y no las instituciones las que reducen la incertidumbre; (ii) las ideas son recursos para la acción colectiva y la construcción de coaliciones; (iii) los actores usan las ideas en la batalla para erosionar la legitimidad de las instituciones existentes; (iv) las ideas son los mapas (*blueprints*) en los que se apoyan los actores para construir nuevas instituciones; (v) las ideas, una vez incorporadas en las instituciones, hacen posible la estabilidad institucional (2002:34-44). En definitiva, el argumento de Blyth subraya hasta qué punto las ideas (su control y manipulación) constituyen un recurso fundamental en la dinámica institucional (2002:45). Llevando su alegato a favor del poder de las ideas hasta el final, termina diciendo: “*neither material resources nor the self-interest of agents can dictate (...) ends or tell agents what future to construct. Ideas do this, and this ultimately why they are important*” (2002:275).

---

<sup>2</sup> 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>

### 1.3. Las ideas en movimiento

**Circulando de un contexto a otro: *policy transfer* y *policy diffusion*.** Uno de las cuestiones que, durante los últimos años, más ha logrado atraer el interés de los investigadores es la pregunta de cómo circula las ideas (el conocimiento sobre políticas, los paradigmas, instituciones, instrumentos y arreglos administrativos), desde un contexto político a otro distinto (Dolowitz y Marsh 2000:5). Este asunto ha sido abordado por dos literaturas 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 *policy transfer*. 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 *process tracing*. Por el otro, en el campo de las Relaciones Internacionales, se desplegó una no menos intensa acumulación sobre *policy diffusion* (Marsh y Sharman 2009). Estos estudios, a diferencia de los enfoques de la escuela de *policy transfer*, priorizan la estructura, subrayan el papel de las tendencias globales y prefieren estudios de N grande. De todos modos, ambas tradiciones hacen referencia a los mismos mecanismos causales: aprendizaje, competencia, coerción y emulación.

Los estudios de *policy transfer*, como explicaron Dolowitz y Marsh, apuntan a contestar numerosas preguntas específicas, entre ellas las siguientes: (i) ¿Por qué se verificó la transferencia?; (ii) ¿Quién o quiénes fueron los actores claves?; (iii) ¿Qué fue exactamente lo que “viajó” de un contexto a otro?; (iv) ¿Desde dónde y hacia dónde se verificó la transferencia?; (v) ¿En qué medida lo transferido fue adaptado/modificado durante su travesía?; (vi) ¿Qué restricciones debió vencer?; (vii) ¿Fue un éxito o un fracaso? Mientras tanto, los trabajos construidos desde la lógica de *policy diffusion* 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 *policy diffusion* ocurren en “olas”: al principio pocos países adoptan determinada idea, más tarde el proceso se acelera y, finalmente, se frena (Weyland 2005:265). En los procesos de *policy diffusion* 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 2005:266).

**Circulando dentro del sistema político: *Knowledge regimes*.** Los trabajos sobre ideas no solamente se han ocupado de ver cómo circula el conocimiento desde 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 estos autores es posible distinguir a los países en función del tipo de conocimiento que generan. En algunos lados predomina el conocimiento partidista y se establece una dinámica adversarial. En otras partes el conocimiento tiene estatus de neutralidad y permite construir consensos sobre políticas. El tipo de conocimiento depende de la combinación de dos grandes variables: *policy making regime* y variedad de capitalismo.



**Tabla 1**  
**Tipología de Knowledge Regimes de Campbell y Pedersen**

		Variedad de Capitalismo	
		Liberal de Mercado	Coordinado de Mercado
Tipo de Policy Making Regime	Centralizado y cerrado	POLITICALLY-TEMPERED (Reino Unido)	STATIST-TECHNOCRATIC (Francia)
	Descentralizado y abierto	MARKET-ORIENTED (Estados Unidos)	CONSENSUS-ORIENTED (Alemania)

*Fuente:* elaboración propia a partir de Tabla 8.1 de Campbell y Pedersen (2011:186)

En cada uno de estos regímenes de conocimiento (KR) tanto las unidades de investigación (UI) como el conocimiento que generan tienen características diferentes. En países con economía liberal y PMR descentralizado (*market-oriented KR*) existe un mercado de ideas abierto y competitivo. Para incidir en las políticas, los actores del *policy process* (especialmente los grupos de interés) se valen del conocimiento especializado. La dinámica del conocimiento es adversarial. En países de capitalismo coordinado y PMR descentralizado (*consensus-oriented KR*) el mercado de ideas es menos competitivo. Por ende, aunque la descentralización incentiva la existencia de numerosas UI, pocas de ellas están orientadas a la *advocacy*, y el conocimiento que producen está orientado a construir consensos. En países de capitalismo liberal y PMR centralizado (*politically-tempered KR*) el mercado de ideas es competitivo pero existen pocas oportunidades para que los actores del *policy process* hagan pesar sus preferencias e intereses. Esto promueve la existencia de pocas UI (públicas y privadas) y el predominio de una dinámica adversarial entre conocimientos partidistas. Finalmente, en países de capitalismo coordinado y PMR centralizado (*statist-technocratic KR*) el mercado de las ideas es cerrado. Esto no estimula la existencia de UI partidistas u orientadas a la *advocacy*. Predominan aquellas alojadas en el Estado y la producción de un conocimiento neutral. En suma, las características principales de la economía política de cada nación inciden en la dinámica del conocimiento especializado dentro del sistema político.

**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 a otro, como sostienen los estudios sobre *policy transfer* y *policy diffusion*. 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 Kirchheimer y sus partidos *catch-all* en adelante, pasando por el aporte decisivo de 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 con la técnica de codificación de *Comparative Manifesto Project*. Volveré sobre este punto un poco más adelante, cuando discuta el lugar de los estudios centrados en ideas en la investigación sobre la política en nuestra región.

#### 1.4. 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, 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 *rational-choice* (IRCH), el institucionalismo histórico (IH) y el institucionalismo sociológico (IS). Vivien Schmidt argumentó persuasivamente que, en verdad, cuando se repasan muchas 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 a 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 a favor de esta cuarta corriente es que los otros neoinstitucionalismos presentan problemas serios 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 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 por 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 períodos 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 no funcionan como Max Weber hubiera esperado, es decir, 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 tanto, el cambio tiende a ser improbable. El ID, en cambio, al poner 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 *policy process* como en la comunicación entre ellos y el público) puede dar cuenta más fácilmente, de los procesos de cambio. En la tabla 2 se resume los principales rasgos de estas cuatro corrientes teóricas.

**Tabla 2: Principales rasgos de los cuatro “nuevos” institucionalismos en Ciencia Política**

	INST. RATIONAL CHOICE	INST. HISTÓRICO	INST. SOCIOLOGÍCO	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 la 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	<i>Feedback y path dependence</i> : 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 relativismo y perder 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 (2010:49) y de Hall y Taylor (1996).

Un punto muy importante en el enfoque de Schmidt es que su propuesta de ID intenta complementar y no sustituir los enfoques anteriores. En sus propios términos, apunta a “darle una oportunidad a la paz”. Lo explica en los términos siguientes:

*“Can we have our cake and eat it too? That is, can we accept DI without rejecting the other three institutionalist approaches? I would like to think so. Political reality is vast and complicated. No one methodological approach is able to explain it sufficiently. Each gets at a different piece of reality, at different levels of abstraction, with different kinds of generalizations, and different objects and logics of explanation. It is for this reason that DI can treat the results of the other institutionalist approaches as background information. Such results may be taken for granted as common-sense ideas and discourse about political reality, or may be problematized and investigated. I have previously suggested that political scientists ‘give peace a chance’ (Schmidt 2006b), abandoning their methodological wars in order to explore the boundaries between their methodological approaches. I reiterate this appeal here” (2008:322).*

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 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 el cuenta del cambio son exagerados y que, por 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 2011:883). Colin Hay, 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 (2011:79-81). Panizza y Miorelli, 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 post-estructuralista (2012:2). Completan su argumentan su planteo diciendo que, así como al ID tiene un déficit serio de teoría del discurso, la teoría del discurso post-estructuralista haría muy bien en incorporar el acento en las instituciones de los “nuevos institucionalismo” 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 delante 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 post-estructuralista. 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.

## **2. El poder político de las ideas en la Ciencia Política latinoamericana**

### **2.1. “Americanización” sin “Perestroika”**

Aunque oscilando, a veces sin demasiada reflexión, entre el polo de la autoreferencia y el de la asimilación acrítica de teorías exógenas, y entre la “nordomanía” que criticaba José Enrique Rodó (la admiración 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 (desde Bolívar, San Martín, O’Higgins, Alberdi, etcétera) luego de la independencia llega hasta las controversias actuales sobre sistemas de gobierno y reglas electorales.

Según Fernando Barrientos durante el último siglo pueden distinguirse, a su vez, tres grandes etapas. La primera corresponde al “período jurídico-institucionalista”: “es difícil identificar sus inicios pero es anterior a los años sesenta y que coincide con la afirmación de la CP de corte empiricista sobre todo en Estados Unidos y Europa gracias a la denominada revolución behaviorista (o conductista), con la diferencia de que en AL en dicho período dominan los estudios del tipo jurídico-institucionalista (o legalista), es decir, lo que para algunos sería el institucionalismo clásico, el constitucionalismo, el estudio de las normas y leyes, y la Teoría del Estado como perspectiva dominante” (Barrientos 2009:3). El segundo momento es el “período sociológico”: “Durante este periodo predominan en la CP latinoamericana los estudios de tipo sociológico, principalmente los enfoques estructural-funcionalista y marxista” (Barrientos 2009:9). El tercero es el “período actual”: “Este último periodo se ubica desde los años ochenta a la fecha, donde ya se desarrollan, sobre todo en los últimos años estudios propiamente de CP (...). 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” (Barrientos 2009:11).<sup>3</sup>

**La “americanización”.** Esta última aseveración nos conduce a un punto fundamental. Está claro que el desarrollo de la CP en la región ha ido de la mano de su creciente “americanización” (Retamozo 2009). Para buena parte de los académicos latinoamericanos (muchos de los cuales se formaron durante las últimas dos décadas en universidades de EEUU) la CP, tal como se la suele cultivar en el Norte, ha pasado a ser el modelo principal (Ravecca 2010: 176-183, Fernández-Ramil y Grebe 2010:19). Pero el momento más intenso de la “americanización” ocurrió en un contexto muy especial del desarrollo de esta disciplina en EEUU. Los ochenta y noventa, es decir, el momento de despegue de la CP en nuestra región, fueron el período en que se registró, en la CP norteamericana, 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 vertiente rational choice de los “nuevos institucionalismos”. Esto tuvo una consecuencia muy importante: la influencia del Norte, en lugar de propiciar, como pudo haber ocurrido, una visión plural de la CP, impulsó algunas modalidades concretas pero tendió a deslegitimar fuertemente otras (Ravecca 2010).

El panorama en el mundo académico norteamericano comenzó a cambiar después del intenso debate generado por el movimiento “Perestroika” que, precisamente, cuestionó el paradigma de ciencia dominante.<sup>4</sup> Aunque logró mucho menos de lo que aspiraba, este movimiento contribuyó a limitar el desarrollo de este proceso que Munck, poniendo el foco en el campo de la Política Comparada, ha denominado la “segunda revolución científica” (2007:53-55). En definitiva, el pluralismo teórico y metodológico que forma parte de las definiciones básicas de APSA se vio reafirmado.<sup>5</sup> Paradójicamente, a pesar de su fuerte “americanización”, la academia politológica latinoamericana no prestó demasiada atención al movimiento Perestroika. Tuvo una repercusión mucho mayor (Rocha 2012:99), en cambio, seguramente 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

<sup>3</sup> La literatura sobre la evolución de la disciplina en nuestra región viene creciendo 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 le pena ver, entre otros, los artículos siguientes: sobre Argentina: Bulcourf (2012:87-89); sobre Chile: Fernández (2005:66-67); sobre Brasil: Amorin Netto y Santos (2005:105-106); sobre Uruguay: Rocha (2012:117:120).

<sup>4</sup> El movimiento Perestroika fue relativamente poco numeroso (222 entre 13500 miembros) pero contó con figuras de prestigio. Entre ellos hay que mencionar a Richard Falk, Margaret Keck, Jeffrey Kopstein, Scott Mainwaring, Joel Migdal, Gerardo Munck, James Scott, Ian Shapiro, Theda Skocpol, y Charles Tilly (Landman 2002:5-6).

<sup>5</sup> En la página Web de APSA puede leerse la siguiente definición de CP: “Political science is the study of governments, public policies and political processes, systems, and political behavior. Political science subfields include political theory, political philosophy, political ideology, political economy, policy studies and analysis, comparative politics, international relations, and a host of related fields. (...) Political scientists use (...) a variety of methodological approaches to examine the process, systems, and political dynamics of all countries and regions of the world”. Ver: [http://www.apsanet.org/content\\_9181.cfm?navID=727](http://www.apsanet.org/content_9181.cfm?navID=727)

críticamente los avances y aportes de la ciencia política” (Negretto 2004:347). A pesar de haberse atrevido a dar algunos pasos significativos en dirección a un mayor pluralismo teórico y metodológico,<sup>6</sup> la CP de la región ha dado, en general, pocas señales de estar preparada para volver debatir los principales supuestos de su actividad.

En EEUU, la reafirmación del pluralismo contribuyó a intensificar los estudios sobre el poder político de ideas y discursos. Mientras tanto, en América Latina, sigue siendo demasiado difícil justificar la científicidad de esta perspectiva teórica. Esto ayuda a entender por qué algunos de los trabajos más importantes acerca del poder de las ideas en la política latinoamericana han sido realizados por investigadores norteamericanos. El costo de incursionar en estos temas es más bajo para los científicos políticos del Norte que para los del Sur (el pluralismo está todavía más constreñido acá que allá). En lo que sigue, antes de formular las principales conclusiones de esta discusión, voy a presentar brevemente tres ejemplos de estudios sobre el poder político de las ideas y discursos realizados por latinoamericanistas de renombre. 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.

## 2.2. 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 el legendario estudio 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, tramitaron 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 90’ 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 evidente la analogía entre la dinámica del keynesianismo en los países del centro y la del desarrollismo en los de la periferia. También termina siendo obvio que los pensadores estructuralistas, más allá de sus diferencias, terminaron conformando, en América Latina, una gran comunidad epistémica que tuvo fuerte incidencia en algunas políticas y otras tantas instituciones. Asimismo, en el plano teórico, el trabajo de Sikkink 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. Algunas estructuras son más permeables que otras a ciertas ideas.

---

<sup>6</sup> Una de las principales novedades, que muestra la apertura de una las instituciones más claramente adscriptas al llamado “modelo norteamericano”, es el acuerdo entre el ICP de la PUC chilena y la Universidad de Syracuse para el funcionamiento de la escuela de métodos mixtos durante el verano en Santiago de Chile.

**Weyland y la difusión de paradigmas.** Weyland es bien conocido por los politólogos de la región especialmente por sus artículos sobre populismo, neopopulismo y neoliberalismo. Sin embargo, al menos desde mi punto de vista, su aporte más profundo y original no lo realizó estudiando *politics* sino *policies*. En particular, le debemos un desarrollo teórico muy innovador a partir del estudio de la difusión en nuestra región del modelo chileno de reforma de la seguridad social (2002, 2005, 2006).

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 *policy diffusion* (*external pressure*, *normative imitation* y *rational learning*) daban debida cuenta del proceso. Por tanto, elaboró un nuevo modelo (*cognitive heuristics*) apoyándose en la literatura sobre racionalidad limitada. Los *policy makers* adoptan el modelo chileno siguiendo una lógica de interés (creen estar persiguiendo sus fines de modo racional), pero no lo hacen luego de hacer un análisis a fondo de sus resultados ni de una comparación exhaustiva de las otras alternativas posibles, sino siguiendo “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 micro fundamentos del *rational choice*.

**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:

*“We argue that the level of development has not directly shaped prospects for democratic survival in Latin America. Nor, contrary to findings in some of the literature, has economic performance affected the survival of competitive regimes. (...) We argue that democracies are more likely to survive when political actors have a strong normative preference for democracy and when they embrace policy moderation. The evidence also shows that democratic regimes are stronger when the regional environment facilitates the proliferation of those values domestically” (Mainwaring y Pérez-Liñán 2012:1).*

El trabajo es muy 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 y 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 viene llevando 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 elites parlamentarias de América Latina.<sup>7</sup>

Aunque los autores hacen referencia a los autores (desde Robert Dahl a Guillermo O'Donnell) que, dentro de la teoría contemporánea acerca de la democracia, han señalado el papel de las creencias, no colocan sus aportes en el contexto del debate sobre el poder político de las ideas. Como en el caso de Kurt Weyland, se acercaron a los debates sobre el poder político de las ideas sin dar cuenta de este movimiento. Por eso, supongo que Vivien Schmidt colocaría ambos trabajos dentro de la corriente del Institucionalismo Discursivo.

### 3. Conclusión: el Institucionalismo Discursivo como oportunidad

La Ciencia Política latinoamericana ha experimentado un despegue intenso en las últimas tres décadas. Suele decirse que este desarrollo ha sido fuertemente influido por el “modelo norteamericano”. En verdad, hemos experimentado una “americanización” muy simplificada. 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 todavía más intensamente en nuestra región. Debe ser por eso que recién ahora, con veinte años de retraso respecto a lo ocurrido en las universidades de EEUU, los trabajos académicos sobre la política latinoamericana parecen estarse atreviendo a darle una nueva jerarquía al estudio del poder político de las ideas y discursos. Algunas investigaciones recientes, como las de Weyland (2005, 2006) y Mainwaring y Pérez-Liñán (2012-2013), continuando esfuerzos pioneros como el de Sikkink (1991), ofrecen un claro testimonio de este tardío pero bienvenido *revival*.

Las mesas separadas nos empobrecen. La estructura de secta nos hace perder oportunidades. Hace muchos años, discutiendo sobre el papel de intereses, instituciones e ideas en la literatura sobre Economía Política de las naciones desarrolladas, Peter Hall lo dijo con toda claridad: lo más interesante suele brotar en la zona de intersección entre ellos (1997:198). Los estudios que privilegian el papel de instituciones tienen mucho para 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 *policy transfer* y *policy diffusion*, dado que hay excelentes razones para pensar que hay “olas” de reformas electorales, desde la incorporación de las cuotas de

---

<sup>7</sup> En su página Web se presente este proyecto en los términos siguientes: “El objetivo central de la creación del “Observatorio de Elites Parlamentarias de América Latina” (Elites) es profundizar en el conocimiento de las actitudes, opiniones y valores de la elite 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”. Ver: <http://americo.usal.es/oir/elites/>

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 sus propios intereses (es sobre estas percepciones que elaboran sus estrategias). Los estudios que privilegian el papel de las ideas, a su vez, tienen mucho para aprender de las otras corrientes teóricas. En particular, aunque no únicamente, en términos de metodología de investigación. 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 habilitar debates serios entre enfoques sustancialmente diferentes. 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: “*While some might lament the failure of the field to embrace a single paradigm, its diversity has provided real stimulation, and some of the most interesting developments today are occurring on the boundaries where one approach meets the other*” (1997:198).

En este contexto, la divulgación del Institucionalismo Discursivo en nuestra región podría jugar un papel muy positivo. En primer lugar, contribuiría a potenciar el “*ideational turn*” que se viene insinuando. En este campo, queda mucho trabajo por hacer: al 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 Perón a Chávez, pasando por Fidel Castro) han jugado (y siguen jugando) un papel muy destacado. 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 metodológico. En suma, el retraso en el debate teórico ofrece, paradójicamente, una excelente oportunidad a nuestros investigadores.

#### **4. Bibliografía**

- Abelson, Donald E. 2006. *A Capitol Idea: Think Tanks and U.S. Foreign Policy*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.
- Amorin Netto, Octavio y Fabiano Santos (2005). “La Ciencia Política en Brasil: el desafío de la expansión”. *Revista de Ciencia Política* 25(1):101-110.
- Barrientos, Fernando. 2009. “La Ciencia Política en América Latina. Apuntes para una historia (estructural e intelectual) de la disciplina en la región”. Paper preparado para el Seminario de Investigación del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca.
- Bell, Stephen. 2011. Do We Really Need a New ‘Constructivist Institutionalism’ to Explain Institutional Change? *British Journal of Political Science* 41: 883–906
- Bevir, Mark. 2006. ‘How narratives explain’, en D. Yanow and P. Schwartz-Shea, P. (Eds.) *Interpretation and method: empirical research methods and the interpretive turn*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 281-290.

- Blyth, Mark. 2002. *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Boix, Carles. 1996. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Bulcourn, Pablo (2012). "El desarrollo de la Ciencia Política en Argentina". *Política* 50(1):59-92
- Campbell, John L. y Ove Pedersen. 2011. "Knowledge Regimes and Comparative Political Economy". En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.) *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, pp.167-190.
- Dolowitz, David y David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance* 13(1):5-24.
- Fernández (2005). "Ciencia Política en Chile: un espejo intelectual". *Revista de Ciencia Política* 25(1):56-75.
- Fernández-Ramil y Grebe. 2010. "Ciencia política e historia disciplinar: modelo para armar". *Politeia* 44(33):1-30
- Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingemann. 1996. "Ciencia Política: la disciplina". En Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*, Tomo I, Madrid: Istmo, 21-82.
- Haas, Peter. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization* 46(1): 1-35
- Hall, Peter A. (ed). 1989. *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, Peter A. y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* XLIV: 936-957
- Hall, Peter. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25(3):275-296.
- Hay, Colin. 2011. "Ideas and the Construction of Interests". En Daniel Béland y Robert Henry Cox (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press, pp. 65-82.
- Landman, Todd. 2002. "Rebutting 'Perestroika': Method and Substance in Political Science". Paper inédito. Department of Government, Essex University. Disponible en. <http://privatewww.essex.ac.uk/~todd/rebutting%20perestroika.pdf>
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2012. "Democratic Breakdown and Survival in Latin America, 1945-2005". Paper presentado en la conferencia "Guillermo O'Donnell and the Study of Democracy," Buenos Aires, 26 y 27 de marzo de 2012.
- Mainwaring, Scott y Aníbal Pérez-Liñán. 2013. *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press. En prensa.
- Marsh, David y J.C. Sharman. 2009. "Policy diffusion and policy transfer". *Policy Studies* 30(3): 269-288.
- McGann, James G. 2013. *2012 Global Go To Think Tanks Report and Policy Advice*. University of Pennsylvania: Philadelphia
- Munck, Gerardo. 2007. "The Past and Present of Comparative Politics". En Gerardo Munck y Richard Snyder, *Passion, Craft and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 32-59.
- Nahrath, Stéphane. 1999. "The power of ideas in policy research". En Dietmar Braun y Andreas Busch (eds.). *Public Policy and Political Ideas*, Cheltenham – Northampton: Edward Elgar.

- Negretto, Gabriel. 2004. "El rumbo de la Ciencia Política". *Política y Gobierno* XI(2):355-359.
- Panizza, Francisco y Romina Miorelli. 2012. "Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse". *Political Studies*.
- Ravecca, Paulo. 2010. "La política de la Ciencia Política: Ensayo de introspección disciplinar desde América Latina hoy". *Revista América Latina* 9: 176-183,
- Retamozo, Martín. 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): 71-100
- Rocha, Cecilia. 2012. "La ciencia política en Uruguay (1989-2009): temas, teorías y metodologías". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21(2):97-127.
- Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (eds). 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sartori, Giovanni. 2004. "¿Hacia dónde va la Ciencia Política?". *Política y Gobierno* XI(2):349-354.
- Schmidt, Vivien A. 2008. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326
- Schmidt, Vivien A. 2011. "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism". En Daniel Béland y Robert Henry Cox (eds). *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press, pp.47-64.
- Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Smith, Rogers. 2006. "Which Comes First, the Ideas or the Institutions?" En Ian Shapiro, Stephen Skowronek y Daniel Galvin (eds.) *Rethinking Political Institutions: The Art of the State*, New York: New York University Press, 91-113.
- Stone, Diane y Andrew Denham. 2004. *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Stone, Diane y Andrew Denham. 2004. *Think Tanks Traditions. Public research and the politics of ideas*. Manchester-New York: Manchester University Press
- Weyland, Kurt. 2002. "The diffusion of innovations: a theoretical analysis". Paper para el panel de APSA sobre "Prospect Theory", Boston, 29 de agosto al 1° de setiembre 2012.
- Weyland, Kurt. 2005. "Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin America Pension Reform". *World Politics* 57(2):262-295.
- Weyland, Kurt. 2006. *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.