

# Instituciones políticas y análisis comparativo: una lectura del consenso ortodoxo en la ciencia política contemporánea

*Political Institutions and Comparative Analysis: A Reading to the Orthodox Consensus in Contemporary Political Sciences*

**Martín Armelino**

Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina

[martin.armelino@gmail.com](mailto:martin.armelino@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-9812-6917>

**Santiago Cunial**

University of Pennsylvania, Philadelphia, Estados Unidos

[scunial@sas.upenn.edu](mailto:scunial@sas.upenn.edu)

<https://orcid.org/0000-0002-4657-7388>

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 26 de mayo de 2020 · **Fecha de aprobación:** 14 de junio de 2021

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v16n32.98501>

**Cómo citar este artículo:**

**APA:** Armelino, M. y Cunial, S. (2021). Instituciones políticas y análisis comparativo: una lectura del consenso ortodoxo en la ciencia política contemporánea. *Ciencia Política*, 16(32), 192-222.

**MLA:** Armelino, M. y Cunial, S. "Instituciones políticas y análisis comparativo: una lectura del consenso ortodoxo en la ciencia política contemporánea". *Ciencia Política*, 16.32 (2021): 192-222.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

Desde sus orígenes, la ciencia política estudia las instituciones de gobierno y la forma como se produce y distribuye el poder en una sociedad; esto lo hace de manera comparada. El artículo se propone examinar el vínculo no necesario, pero muy influyente, entre las instituciones políticas y el análisis comparativo. Su consolidación resultó del cambio que produjo en la ciencia política la irrupción del conductismo y la teoría de la elección racional, y sentó las bases para renovar el estudio de las instituciones políticas y privilegiar la política comparada como estrategia metodológica. El artículo argumenta que la reconfiguración del vínculo entre instituciones políticas y política comparada, a partir de las últimas décadas del siglo XX, ha establecido una suerte de consenso ortodoxo en la ciencia política, que supone un modelo de ciencia empírica hipotético-deductiva y una estrategia metodológica comparativa aplicada a este objeto de estudio específico para la explicación politológica.

*Palabras clave:* gobierno; instituciones; método; poder; política comparada.

### Abstract

Since its inception, political science has been studying the institutions of government and the way in which power is produced and distributed in a society, and it does so in a comparative manner. This article aims to examine the not necessary but very influential link between political institutions and comparative analysis. Its consolidation resulted from the change that the irruption of the behaviorism and the theory of the rational election produced in the political science, laying down bases to renew the study of the political institutions and to privilege the comparative politics like methodological strategy. The article argues that the reconfiguration of the link between political institutions and comparative politics, from the last decades of the twentieth century, has established a kind of "orthodox consensus" in political science that assumes a model of empirical hypothetical-deductive science and a methodological strategy comparative applied to this specific study object for the political explanation.

*Keywords:* Comparative Policy; Government; Institutions; Method; Power.

## 1. Introducción

Desde sus orígenes, la ciencia política estudia las instituciones de gobierno y la forma como se produce y distribuye el poder en una sociedad; esto lo hace de manera comparada. Estudiosos de la política como Woodrow Wilson, Theodore D. Woolsey, James Bryce, Herman Finer y Samuel Finer, entre otros, fueron pioneros de un tipo de reflexión sobre la política que ligaba un objeto de estudio (las instituciones de gobierno) a una metodología específica (la comparación entre Estados Unidos y Europa), para hallar claves explicativas y normativas acerca del buen gobierno (Peters, 2003, pp. 16-18). Con esta impronta se fundó una disciplina que buscaba independizarse de la filosofía, el derecho y la historia para abordar problemas y desafíos del gobierno y el Estado desde una perspectiva propia. Sin embargo, el fuerte impacto en las ciencias sociales de la revolución conductista durante la década de los cincuenta alteró este vínculo, que se reanuda recién en la década de los ochenta al renovar el estudio comparado de las instituciones (Munck, 2007; Peters, 2003).

En un periodo de casi treinta años, el análisis comparativo<sup>1</sup> se afianzó como perspectiva metodológica protagónica en la ciencia política, se distanció de la reflexión especulativa y fortaleció la investigación empírica sistemática. Desde entonces, ha influido decisivamente en los términos y condiciones del debate metodológico de la disciplina para definir las estrategias más provechosas en la formulación y justificación de hipótesis. La reconfiguración del vínculo entre instituciones políticas y política comparada, a partir de las últimas décadas del siglo XX, ha establecido así una suerte de consenso ortodoxo en la ciencia política que, como se desarrollará en este trabajo, supone un modelo de ciencia empírica hipotético-deductiva y una estrategia metodológica comparativa aplicada a este objeto de estudio específico para la explicación politológica.<sup>2</sup>

---

1 Optamos por utilizar “análisis comparativo” en lugar de “método comparado” ya que el primero engloba el estudio comparativo de la política a partir de métodos cuantitativos (es decir, de muchos casos) como cualitativos (de pocos casos). Reservamos el término “método comparado” para aquellos enfoques que parten del estudio de pocos casos para explicar un determinado fenómeno político, contrastar hipótesis y elaborar conceptos. Sobre estas disquisiciones metodológicas, pueden consultarse, entre otros, Brady y Collier (2004), King, et al. (1994).

2 Conviene señalar que el estudio de las instituciones políticas puede examinarse desde otras perspectivas metodológicas, así como el análisis comparativo puede apli-

Desde las reflexiones de Aristóteles sobre las constituciones hasta las averiguaciones por las formas políticas, sus circunstancias y condiciones de reproducción en los regímenes antiguos y modernos de Tocqueville, pasando por los insoslayables estudios de Maquiavelo o Montesquieu, los problemas del Estado, el gobierno y las constituciones han sido abordados en forma comparada. Sin embargo, lo que sí ha resultado novedoso en el afianzamiento contemporáneo de la disciplina es la forma de aproximarse a las instituciones políticas –el sustrato epistemológico– y el ímpetu metodológico asumido por la comparación.

De los distintos enfoques que surgieron hacia fines de los años setenta y ochenta para comprender y explicar las instituciones, dos provocaron mayor atención: el institucionalismo histórico y el institucionalismo de la elección racional.<sup>3</sup> Ambos definieron a las instituciones y al tipo de relaciones que establecen con los actores sociales y políticos de manera particular: o bien se trata de prácticas sedimentadas en el tiempo que condicionan las opciones de los actores, o bien se trata del resultado buscado por los actores para resolver problemas de acción colectiva. Respecto del método, el análisis institucionalista desarrolló desde su génesis una modalidad específica de abordaje de los fenómenos políticos: el análisis comparativo. Aunque no podría afirmarse que la política comparada ha sido la única estrategia metodológica adoptada por los nuevos institucionalistas, sí puede afirmarse que tal vínculo se ha vuelto dominante. Lo anterior se debe a que el estudio de las instituciones políticas sigue siendo fundamental en las agendas de la academia politológica y a la que la política comparada condensa, por detrás de las discusiones metodológicas, el monopolio de la metodología en la ciencia política (Landman, 2011).

Este artículo se propone examinar el vínculo, no necesario pero muy influyente, entre instituciones políticas y análisis comparativo. Su consolidación resultó del auge del conductismo y la teoría de la elección

---

carse a otros objetos de indagación politológica. En efecto, no todo análisis político tiene su foco en las instituciones. Existen enfoques que sin desestimar el potencial explicativo de las instituciones lo relativizan para destacar su relación con otras variables. Para estos enfoques, las instituciones pueden ser tanto variables dependientes, independientes, como variables intervinientes que median la relación con otros factores.

- 3 Desarrollamos la distinción entre el institucionalismo histórico y el institucionalismo de la elección racional en el cuarto apartado de este artículo.

racional en la ciencia política, que sentó las bases para renovar el estudio de las instituciones políticas (el pasaje desde el viejo al nuevo institucionalismo), y privilegiar la política comparada como estrategia metodológica. Importa señalar que ese fue un momento de crisis que abarcó al conjunto de las ciencias sociales y puso en evidencia dos puntos ineludibles de los debates en torno a la ciencia empírica del siglo XX: la alteración de la forma de hacer ciencia con la irrupción del postempirismo y el modo en que el universo anglosajón, con Estados Unidos a la cabeza, revisó las condiciones de la tradición naturalista de las ciencias sociales. Sobre este segundo punto, Bernstein subrayó: “Muchos practicantes [científicos sociales] no han vacilado en hablar de la ciencia social como una disciplina ‘norteamericana’, y se han enorgullecido de su rompimiento con las investigaciones más especulativas y filosóficas” (Bernstein, 1982, p. 21).

La mención a Bernstein (1982) importa por tres razones: primero, porque fue en el escenario postempirista donde la ciencia política adquirió su estatus científico y desplazó a la sociología como usina de ideas y técnicas de análisis para proveer resultados utilizables por la sociedad. Segundo, porque si el postempirismo abrió el debate entre diferentes disciplinas y perspectivas de investigación, en la ciencia política fue relegado por el afianzamiento de un perfil teórico-metodológico rígido, que la asoció en varios de sus pilares –sobre todo el de la política comparada–, mucho más con el empirismo lógico en crisis que con el emergente postempirismo para definir su criterio de cientificidad y, en consecuencia, un consenso ortodoxo. Tercero, porque aun cuando el recorrido de los estudios sobre las instituciones políticas y la política comparada en los círculos europeos no ha sido idéntico al de la academia norteamericana, el faro de atracción e influencia de esta última ha sido mucho más potente que en el resto y la reconstrucción histórica de sus condiciones de estudio y análisis se ciñen a lo sucedido en los Estados Unidos.

El artículo se organiza de la siguiente manera: primero, pone en perspectiva la revolución conductista y racionalista, contra el telón de fondo del pasaje del empirismo lógico al postempirismo, para contextualizar el eclipse de las instituciones políticas como objeto de estudio de la disciplina; segundo, describe el fortalecimiento de la política comparada como estrategia metodológica dominante; tercero, presenta el nuevo institucionalismo y enmarca las agendas de investigación en política comparada institucionalista; cuarto, presenta los trazos generales de dicha

perspectiva en América Latina a partir de una breve ilustración de las investigaciones sobre los procesos de reformas de mercado en la región.

## **2. La revolución conductista y el eclipse del estudio sobre las instituciones**

La revolución conductista y el predominio que alcanzó el enfoque de la elección racional entre las décadas de los cincuenta y los sesenta parten en dos la historia de la ciencia política del siglo XX. Este movimiento, desarrollado en las universidades de los Estados Unidos con el fin de elevar al rango de científica la producción politológica, tuvo una influencia decisiva en la redefinición de la disciplina a nivel mundial, dotándola de un perfil teórico-metodológico, rígido y refinado que hasta entonces había carecido.

La ciencia política que surgió hacia fines del siglo XIX se había desarrollado en torno a la descripción minuciosa de las instituciones de gobierno, de su estructura formal y de la valoración normativa del quehacer gubernamental. Tras la revolución conductista, hacia la década de los ochenta, la ciencia política recuperó a las instituciones como objeto de estudio; pero sobre supuestos teóricos, epistemológicos y metodológicos distintos de los que habían constituido a la disciplina. Dicho rescate se hizo sobre la base de aquella revolución y, por lo tanto, el análisis institucional incorporó el papel estratégico de los actores y su influencia en la toma de decisiones. De allí la distinción entre “viejo” y “nuevo” institucionalismo que da cuenta de los contrastes teóricos y empíricos entre ambos grupos. En la mayoría de los estados del arte sobre instituciones políticas se destaca que la renovación de los estudios sobre las instituciones políticas se benefició de los progresos y debilidades teórico-metodológicas surgidas con la revolución conductista (March y Olsen, 1984; Goodin y Klingemann, 2001; Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003).

Esta revolución cuestionó la falta de científicidad del estudio de la política y de sistematicidad para hallar resultados y alcanzar un nivel de generalidad semejante al de las leyes científicas. No obstante, los viejos institucionalistas no habían llegado a sus conclusiones sin supuestos teóricos ni método (Peters, 2001, 2003; Rhodes, 1997, 2006). La descripción sobre las instituciones era inductiva y la justificación de sus hipótesis se apoyaba sobre un ejercicio hiperfactualista de observación reiterada, propias del empirismo-lógico. Asimismo, el análisis sobre las estructuras formales de la administración pública y del derecho público estaba

guiado por una comparación entre países. Con estas herramientas, habían examinado el modo como reglas, procedimientos y estructuras formales condicionaban el comportamiento político, y se tomaba a las instituciones como variable independiente o explicativa.

Esta crítica al estudio de la política no escapaba al debate más general sobre la rigurosidad de las ciencias sociales y humanas que se había instalado en los Estados Unidos desde el tiempo de entreguerras. La influencia dominante del círculo de Viena en la definición de los criterios que delinear un método científico –esto es, los criterios que permiten distinguir entre enunciados científicos y no científicos y la aceptabilidad o la falsedad de tales enunciados (Schuster, 2002, p. 34)– perfiló una perspectiva naturalista de la ciencia que gravitó con particular énfasis en las universidades estadounidenses, tras el exilio de un contingente de científicos acechados en Europa por las guerras y el totalitarismo. Asimismo, discípulos del estructural-funcionalismo parsoniano como Robert Merton y Neill Smelser se habían esforzado por ajustar la teoría social afín al canon naturalista de la teoría empírica, convencidos a la vez de que las ciencias sociales carecían de la madurez de las naturales pero perseguían su mismo objetivo: hallar leyes o enunciados nomológicos para explicar los fenómenos sociales a partir del refinamiento en la recolección de datos, el descubrimiento de correlaciones, la formulación de generalizaciones empíricas verificables e hipótesis (Bernstein, 1982, p. 69).

En la ciencia política, este impulso naturalista fue acaparado por el conductismo, cuya posición sobre la teoría empírica y la explicación estaban muy influidas por el positivismo lógico y el racionalismo crítico popperiano. Los conductistas postulaban la validez de una teoría sobre la base de la coherencia interna de sus enunciados, la consonancia con otras teorías que aspiraran a explicar fenómenos similares y la posibilidad de predecir fenómenos contrastables empíricamente (Sanders, 1997, p. 71). Como los empiristas lógicos, los conductistas se valieron de la observación para obtener la mayor cantidad posible –o al menos una muestra representativa– de los datos abarcados por un enunciado teórico (Homans, 1990). De allí su interés por la estadística como técnica apropiada para la recolección y el análisis de datos relevantes sin por ello desestimar el análisis cualitativo. Asimismo, adoptaron el criterio de demarcación científica de la “falsabilidad” de las teorías, planteado por Karl Popper para criticar el criterio de la “verificabilidad” promovido por el empirismo lógico.

Con la irrupción del conductismo, la ciencia política abandonó el estudio de las instituciones y colocó el comportamiento de individuos

y grupos en el centro del análisis político (Dahl, 1961, Munck, 2007). La pregunta conductista sobre por qué las personas se comportan de determinada manera cobró especial interés entre los investigadores sociales. La propuesta conductista planteó distintos tipos de experimentos para examinar las afinidades de los individuos con respecto al voto y sentó las bases de lo que luego se conoció como *marketing* político, pero también con respecto al incremento de las huelgas y otras protestas, al comportamiento de las elites y sus líderes, de los partidos políticos y grupos de interés, de las redes clientelares, entre otros.

Este giro hacia los problemas y las expectativas de la población, que surgían en la sociedad y que tenían efectos en las instituciones, fue muy importante porque el análisis político traspasó así la frontera de la glosa institucional, para adentrarse en aspectos de la economía y la sociedad que influían en la conducta de los individuos y repercutían en sus valoraciones políticas, pero que hasta entonces habían sido ignorados. Este énfasis en la conducta individual soslayó el peso de las instituciones en las acciones del gobierno y las colocó como variables dependientes, e invirtió la dirección del orden causal, que ahora partía desde la economía y la sociedad hacia la política y las instituciones de gobierno.

Con este énfasis sobre el comportamiento individual, cobró notoriedad en la ciencia política de los años cincuenta y sesenta la teoría de la elección racional. Partiendo de los presupuestos de la economía, esta teoría asimiló la política a la economía sobre la base de que, en ambas esferas, los individuos compiten por recursos escasos.<sup>4</sup> El comportamiento político se explica aquí como resultado de elecciones racionales de individuos guiados por su interés personal para el logro de sus metas en contextos de información incompleta. A través de la llamada “teoría de juegos”, la teoría de la elección racional formalizó la interdependencia estratégica mediante el supuesto que todos los individuos son racionales, egoístas y maximizadores de utilidades. En este sentido, la estrategia óptima de cada individuo depende de las elecciones de los demás.

Los primeros análisis económicos de la política le permitieron a Downs (1973) referirse al “mercado político” en su influyente *Teoría económica de la democracia*, y sostener que, como la única meta de los partidos políticos es convertirse en gobierno y ocupar la mayor cantidad de dependencias de la burocracia estatal, sus plataformas electorales se

---

4 Sobre la teoría de la elección racional ver Elster (1996), Hollis (1998), Pereyra, et al. (2002).

acomodan al humor colectivo para lograr la mayor cantidad de votos posible. Asimismo, le permitió a Olson (1992) postular que los individuos participan en la acción colectiva si a través de ella acceden a beneficios selectivos, pues si los obtuvieran sin contribuir a la acción colectiva no sería racional que participaran en su producción (lo que daría lugar al denominado “problema del *free-rider*”).

Esta teoría se basa en un modelo deductivo que compara las acciones de los individuos con un esquema ideal de la acción instrumental y estiliza el conjunto básico de reglas de acción de los individuos. Desde este enfoque se atendió a temas como la apatía del electorado, la influencia de los grupos de interés en la definición de la política pública y, sobre todo, los dilemas racionales de los gobernantes para administrar eficazmente su poder político y el manejo del Estado. Este órgano teórico-metodológico resultaría rendidor para estudiar la política en los Estados Unidos y en el mundo anglosajón, e influyó en otras latitudes periféricas, como por ejemplo en América Latina. El sesgo que se afirmó con los años, por el predominio académico de la ciencia política norteamericana, fue, años después, una de las claves para cifrar el nuevo impulso del estudio sobre las instituciones.

### **3. La revolución conductista y la “nueva política comparada”**

Al igual que el análisis institucional, la política comparada tampoco quedó al margen de la revolución conductista. Pero, en su caso, se fortaleció y adquirió un estatus propio dentro de la ciencia política tanto por las exigencias de método que aquella revolución planteaba, como por los desafíos sociales y políticos que enfrentaron las ciencias empíricas para comprender e intervenir en el mundo de la postguerra. En el incierto escenario político e institucional de la Guerra Fría, la ciencia política norteamericana halló en la política comparada el instrumento apropiado para medir la distancia entre el mundo occidental que lideraba Estados Unidos y las periferias occidentales que podía arrebatarse el comunismo, con el fin de preservarlas en el polo de la democracia liberal y el capitalismo. En 1966, Almond y Powell (1972) expusieron claramente en la introducción del libro *Política comparada* los desafíos temáticos y metodológicos para adaptarse al nuevo escenario. Entre ellos: (1) escapar al “parroquialismo” y etnocentrismo dominado por los americanistas y europeístas para abrir el espacio a especialistas en otras regiones;

(2) abandonar el formalismo por la “búsqueda de realismo”; (3) mejorar la precisión de los instrumentos de producción y análisis de datos mediante estudios cuantitativos y cualitativos; (4) asimilar la renovación conceptual proveniente de la sociología, la psicología y la antropología, para el análisis de los partidos y grupos de presión, de los medios masivos de comunicación o de las prácticas sociales familiares y domésticas.

El cambio es epistemológico y temático, por un lado, y metodológico, por el otro. Las nuevas temáticas de la política comparada versan sobre los procesos de cambio en Asia, América Latina, África, y con ellas se afirma una línea muy influyente de estudios sobre el denominado “desarrollo político”. Este término puso de relieve la diferencia entre países desarrollados y países “en vías de desarrollo” para distinguir entre aquellos que tenían democracias consolidadas, economías competitivas y claras divisiones entre las instituciones del Estado y la sociedad civil; y aquellos que presentaban deficiencias institucionales en el ejercicio de la democracia, la división de poderes estatales e incluso la separación de fronteras entre Estado y sociedad civil (Lipset, 1959; Huntington, 1968; O’Donnell, 1972; Przeworski, et al., 2000; Boix y Stokes, 2003).

En esta operación se complementó el conductismo con las teorías estructural-funcionalistas, pues las nuevas investigaciones incorporaron la noción de sistema político para ampliar el alcance de sus observaciones a las acciones sociales que inciden en la vida política de los países en desarrollo. La definición abstracta del sistema político, como conjunto integrado de funciones necesarias para su estabilidad, posibilitaba comparar en distintos países el desempeño de tales funciones y distinguir entre sistemas más o menos democráticos. Este enfoque fue concebido por David Easton hacia el primer lustro de los años cincuenta y rápidamente fue adoptado por Almond, para examinar funciones comunes a sistemas diferentes como los de los países occidentales, los coloniales y los de regímenes autoritarios. El enfoque del desarrollo político asumió un carácter normativo, dado que las investigaciones encaradas por esta “nueva” política comparada servían al gobierno de los Estados Unidos para retener a los países del llamado tercer mundo dentro de las coordenadas de la democracia y la economía de mercado.

Este último punto fue claro en una de sus aproximaciones: la de las teorías de la modernización (Inkeles y Smith, 1974; Almond y Coleman, 1960; Rostow, 1962; Deutsch, 1966). Con el horizonte en el desarrollo político de los países que tenían instituciones y prácticas culturales muy diferentes a las de los desarrollados, estas teorías ponían el foco

en los problemas del cambio social y sus consecuencias para conquistar la democracia. El énfasis estaba puesto en cifrar comparativamente las debilidades de los sistemas políticos de estos países en desarrollo, para impulsar mediante procesos de movilización social los avances necesarios para alcanzar sistemas políticos democráticamente estables, económicamente competitivos, y socialmente integrados. Así convergían en el modelo arraigado de sociedades desarrolladas con democracias estables, que aparecía como presupuesto teleológico y como enunciado general con visos de ley científica: los países que atraviesan procesos de movilización social para dejar atrás las características de la sociedad tradicional e incorporar los atributos de la sociedad moderna alcanzan la democracia.

En América Latina, fueron varios los autores que adoptaron este modelo para explicar los procesos de cambio social. Gino Germani, por ejemplo, mostró que esas experiencias de “democratización fundamental” ponían de manifiesto la a-sincronía de la modernización entre las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales. En tales casos, la movilización social podía ser un obstáculo de la modernización antes que un vehículo (Pérez, 2017).

En el aspecto metodológico, esta revolución le imprime un cambio de escala a las investigaciones, pues en adelante había investigadores que buscaban en la comparación generalizaciones universales; mientras que otros buscaban explicaciones circunscritas a determinados contextos. Como ha sostenido Mair (2001, pp. 457-458), la distinción entre los comparativistas depende del nivel de abstracción y del número de países objeto de estudio. La comparación con un alto nivel de abstracción busca abarcar a muchos países (más de cincuenta); la de un nivel medio de abstracción se circunscribe a pocos países (menos de veinte); y la de nivel bajo se concentra en un solo país (Landman, 2011, p. 51). Con el estructural-funcionalismo como soporte teórico, la escala universalista promovida en la década de los sesenta por Almond y sus colegas exigía un alto nivel de abstracción en el uso de categorías como estructura, función y rol. Años después, Sartori (1970) se refirió a esta exigencia señalando que los conceptos debían poder “viajar” a distintos países o regiones para probar su aplicabilidad sin caer en el problema del “estiramiento conceptual”, esto es, que para poder aplicarse a una gran cantidad de casos perdiera su univocidad.

La comparación de muchos países se acerca al método experimental de las ciencias naturales, se basa en técnicas cuantitativas de recolección

de datos para evaluar distintos indicadores y su variación entre países: la estadística es uno de sus principales insumos. En el marco de la revolución conductista, este tipo de comparaciones resultó fructífero para desplegar el enfoque del desarrollo político en amplias muestras de países y arribar a conclusiones surgidas de grandes generalizaciones empíricas.

Para tener presente el desafío científico asumido a mitad del siglo XX por las ciencias sociales y por la ciencia política en particular, este tipo de comparación ofrecía una vía de acceso segura para contrastar hipótesis aplicables a un gran número de países. Se utilizan controles estadísticos para mantener constantes determinadas variables y para realizar inferencias que permitían distinguir entre casos que las corroboraban, y casos anómalos en los que no se hallaban los resultados previstos por la teoría objeto de contrastación.

Otra estrategia comparativa surgida también por esos años cuestionó sobre todo la indeterminación contextual de los fenómenos que se explicaban por un tipo de comportamiento, de función, e incluso de estructura. A esta otra estrategia se la conoce como “método comparado”: parte de estudios de pocos casos y examina aquellos factores o atributos de los casos elegidos que permiten hallar similitudes y diferencias de determinado proceso. El uso comparado de la historia se constituyó en un factor causalmente eficiente de la explicación entre los cultores de esta estrategia.

Durante la década de los sesenta, Moore (1973) abrió el camino en este tipo de enfoque de historia comparada aplicado a pocos casos, con su estudio sobre la transformación de las instituciones económicas y políticas en distintos países durante el siglo XX, *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Su influencia fue categórica para justificar la selección de determinados países que evidencian un proceso de cambio, el alcance de la perspectiva comparativa escogida y las posibles generalizaciones a otros casos y procesos. Skocpol y Somers (1980, p. 196) señalaron oportunamente que este método busca: (a) el análisis macrocausal, en el que casos históricos se comparan con el fin de sacar conclusiones causales sobre estructuras y procesos de macronivel; (b) la demostración paralela de teorías, mediante la aplicación de viejas teorías a casos nuevos, y (c) el contraste de contextos, que trata de encontrar el único rasgo de cada caso particular incluido en la investigación.

Otras investigaciones fueron *Los Estados y las revoluciones sociales* (Skocpol, 1979), *Bringing the State Back In* (Skocpol, 1985) y *Shaping the Political Arena* (Collier y Collier, 1991), para comparar procesos

macrosociológicos de cambio como las revoluciones y las transformaciones en la economía, la política y la sociedad. Es sobre esta línea de investigación que afloró la crítica sobre la política comparada más funcionalista y cuantitativa; y por detrás de ella reapareció lenta, pero sostenidamente, el papel del Estado en la agenda de fines de la década de los setenta y principios de los ochenta.

La consolidación de la política comparada en la ciencia política planteó el debate en torno a si se había constituido en un subcampo de la disciplina o en un método específico para producir y justificar el conocimiento científico. El dilema, introducido Lijphart (1971), no ha descifrado aún su intriga, pero hay un consenso extendido de que puede referir al análisis de países o casos (empleando métodos cuantitativos), o a su aplicación como herramienta de inferencia causal y control de variables (mediante métodos cualitativos). Así pues, los estudios comparativos constituyen el núcleo del estudio politológico como objeto de análisis y como método. Aun cuando hay una pluralidad de métodos en la disciplina, se considera al análisis comparativo como el más propio de la ciencia política por el alto grado de sofisticación que ha alcanzado dentro de la disciplina en relación con otras al interior de las ciencias sociales en las que también se usa la comparación (Nohlen, 2008, pp. 3-4). La comparación sistemática de países se convirtió, primero, en un horizonte teórico-metodológico a alcanzar y, segundo, en un ejercicio extendido entre los politólogos para lograrlo y consolidarlo.

#### **4. Retornando a la comparación de instituciones**

Durante los últimos lustros del siglo XX se afianza el estudio comparado de las instituciones políticas como señal de un consenso ortodoxo en la ciencia política contemporánea. Tal como hemos reconstruido hasta aquí, la historia de este vínculo parece tener tres momentos: en el primero, el estudio de las instituciones funda la disciplina y utiliza la comparación de manera ilustrativa; en el segundo, la comparación entre sistemas políticos cobra un impulso de aspiraciones universalistas y alcance general que relega a un segundo plano a las instituciones de gobierno y al Estado mismo; y en el tercero, reaparecen como variable explicativa central de la política y la comparación se restringe a una región o a determinadas dimensiones.

Mair (2001, pp. 457-459) matiza esta trayectoria y sostiene que la recuperación de las instituciones y del Estado ocurre no solo por su

importancia intrínseca, sino también porque se lo permiten los menores niveles de abstracción exigidos en la comparación para estudios con objetivos recortados a una región o a unos pocos países. Además, habilitan la especificidad conceptual sobre áreas institucionales que las grandes comparaciones no permiten formular.

La política comparada avanzó hacia el cambio de siglo dividida entre quienes –aún en un universo de análisis circunscrito a una región o al estatus de los países seleccionados (democracia, desarrollo, crecimiento económico, integración social o cultural, etc.)– persisten en la búsqueda de conclusiones generalizables o en la aplicación de modelos deductivos que posibiliten derivar conclusiones generalizables; y quienes defienden la comparación limitada a una  $n$  pequeña por las ventajas que ofrece la comprensión intensiva sobre unos pocos casos.

Mientras que en el primer grupo se estiliza el uso de las técnicas cuantitativas, en el segundo se renueva el ímpetu de las técnicas cualitativas, cuyos resultados derivados de unas bases de datos –para pocos casos– muestran mayor temple que aquellos referidos a estudios extensivos con  $n$  grandes. En política comparada existen también los estudios de caso. Si bien son minoritarios en la disciplina, permiten un análisis en profundidad del fenómeno indagado y son útiles para examinar casos desviados, confirmar teorías o bien falsarlas (Lijphart, 1971).

En este contexto de discusión metodológica se inserta como contenido epistemológico del análisis político el debate en torno al estudio de las instituciones. La política comparada relocaliza a la política como variable independiente y deja de considerarla como resultado dependiente de variables económicas y sociales. Allí se perfilaron distintas perspectivas sobre las instituciones políticas y su desenvolvimiento en la política. Con independencia del desarrollo de estas formas, que venían moldeándose desde los años setenta, la aparición del trabajo de March y Olsen (1984, 1997) puso en el centro del debate la problemática sobre las instituciones, la discusión con la perspectiva racionalista y el peso de las rutinas y destrezas en la definición de la política. March y Olsen (1984) plantearon que la unidad de análisis no era el individuo ni sus preferencias en el conflicto con otros, sino el marco institucional, es decir, el conjunto de reglas, normas y tradiciones de las organizaciones que crean mecanismos de formación de consensos y metas de acción colectivas.

De las varias aproximaciones institucionalistas que surgieron en este nuevo escenario, dos de ellas, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo histórico, definieron los términos de las querellas

epistemológicas, metodológicas y políticas suscitadas por entonces en la ciencia política. A estas dos, Hall y Taylor (1996) agregan una tercera, el “institucionalismo sociológico”. Peters (2001) también suma esta y otras tres más: el “institucionalismo normativo”, caracterizado por su énfasis en las normas institucionales y su efecto sobre los individuos; el “institucionalismo empírico”, concentrado en la estructura gubernamental para analizar cómo se procesan las decisiones y políticas de los gobiernos; y el “institucionalismo internacional”, para referirse al vínculo entre los Estados y organismos internacionales en dicho plano.

El institucionalismo de elección racional surgió como respuesta al modo insatisfactorio como se había estudiado la política legislativa de los Estados Unidos durante los años setenta, tras la revolución conductista y racionalista. Se había abandonado prácticamente el estudio de las instituciones –incluso en el análisis del Congreso– para centrarse en el agente racional, desvinculado de la estructura institucional y social. Los teóricos de la elección racional se habían volcado al examen de parlamentos, sistemas electorales, tribunales o burocracias y agencias estatales. Se les sustrajeron sus aspectos estructurales o procedimentales, que consideraban pormenores idiosincrásicos contradictorios con el ímpetu de una teoría general que estuviera por encima de esos aspectos circunstanciales y específicos. Según Shepsle (1999, pp. 361-365), estas explicaciones habían empobrecido sus resultados al suprimir esta información predominantemente empírica sobre el desenvolvimiento de la política legislativa.

El institucionalismo de elección racional se propuso explicar los fenómenos políticos al tomar en cuenta las preferencias individuales, el comportamiento optimizador y el marco institucional que aparecería ahora como un juego estratégico constituido por reglas generales, que delinearían el comportamiento optimizador de sus jugadores. Para esta corriente, las instituciones son reglas que tienden a perdurar, salvo que fallen (solo entonces se modifican, porque ya no son funcionales) o que un “*shock* externo” modifique sus condiciones iniciales (Acuña y Chudnovsky, 2013). Se las concibe como constreñimientos de la acción: las instituciones constriñen la secuencia de interacción entre los actores, sus opciones disponibles y creencias, la estructura de la información y de *payoffs* a individuos y grupos. Las instituciones existen para resolver problemas de coordinación entre actores en situaciones de incertidumbre y reestructuran los incentivos para que los individuos cooperen (North, 1993; Weingast, 2001).

El institucionalismo histórico, en cambio, ve a las instituciones como legados sedimentados de conflictos políticos, en un tiempo y una secuencia determinados (Thelen, 1999). Suele enfatizar el proceso histórico por sobre el equilibrio funcional y la importancia de examinar la política como un proceso dinámico que produce consecuencias no intencionadas. Según Pierson y Skocpol (2008, p. 9), tres rasgos caracterizan a esta corriente: (1) el estudio sobre cuestiones amplias y sustantivas; (2) sobre secuencias de transformaciones y procesos de escalas y temporalidades variables; y (3) sobre contextos macro a partir de los cuales se formulan hipótesis sobre los efectos combinados de instituciones y procesos.

Con respecto al primer atributo, el institucionalismo histórico busca averiguar el origen y desarrollo de determinados resultados institucionales, como las transformaciones del Estado en una región o país con características específicas tras una revolución; la aparición de los estados de bienestar en la posguerra; las formas del autoritarismo contemporáneo; los procesos de reformas de mercado, entre otros. Las investigaciones llevadas a cabo sobre estos temas han seguido dos estrategias metodológicas. Por un lado, están las que han buscado comprender esos fenómenos a través de la selección de casos que confirmaban un proceso, como los clásicos trabajos de Skocpol y O'Donnell. Por otro lado, están las investigaciones que han seleccionado casos de estudio que mostraban resultados diferentes en un mismo proceso, como ha mostrado la literatura especializada en las reformas de mercado.

Con respecto a los argumentos temporales, el segundo atributo del institucionalismo histórico, se acuñó la categoría *path dependency* como factor clave de la causalidad de los fenómenos políticos sustantivos. Este término refiere a la “trayectoria dependiente” generada por las instituciones en un tiempo y momento específicos, a partir de la retroalimentación de una dinámica de prácticas, reglas e interacciones, que autores como Pierson (2000) y Mahoney (2000) denominan retroalimentación positiva de un sistema político. Bajo este esquema, las instituciones se reproducen en el tiempo con cambios marginales (North, 1993), salvo que sucedan cambios abruptos que modifiquen la distribución de recursos y poder en una sociedad. Frente a este tipo de “coyunturas críticas”, como, por ejemplo, los procesos de incorporación política de las clases trabajadoras en América Latina (Collier y Collier, 1991) o de liberalización económica en Iberoamérica (Etchemendy, 2015), los cambios producidos metabolizan legados e innovaciones institucionales adonde se recurre en el futuro al retroalimentar un patrón particular de comportamiento.

El *path dependency*, según Pierson y Skocpol (2008, p. 13), permite comprender la “poderosa inercia” de los procesos políticos con respecto a las relaciones de poder entre diferentes grupos sociales y el mantenimiento de sus desigualdades, enraizados en organizaciones, instituciones y modalidades de comprensión política. Estos señalan las limitaciones de las explicaciones funcionalistas para resultados sociales y políticos importantes.

Por último, la atención puesta en contextos y configuraciones remite a los procesos sociales de gran escala y de lento devenir, cuya maduración se prolonga en el tiempo. En el marco de esos procesos macroscópicos los investigadores de esta corriente averiguan por las precondiciones estructurales, que inciden en determinados resultados particulares más que en la temporización específica de esos resultados (Pierson y Skocpol, 2008).

Un ejemplo del vínculo tácito asumido entre estos institucionalismos y el análisis comparado se advierte en el temprano estado de la cuestión sobre el nuevo institucionalismo elaborado por Hall y Taylor (1996). Este trabajo muestra que estos institucionalismos abrevaron en los años ochenta y noventa en la economía política. En el caso del institucionalismo histórico se observa el impacto económico-político del fin de la guerra fría; la implosión de la Unión Soviética; el declive del comunismo; los desafíos económicos y políticos de los países del este de Europa; la crisis de los estados de bienestar; los embates de la izquierda socialdemócrata en los países del Oeste europeo; y el giro neoliberal en las nuevas democracias del mundo.

Esta corriente abrió toda una agenda de investigación orientada a revisar cómo influía el Estado en las interacciones y resultados de los conflictos entre actores colectivos (Evans, 1985), al aunar intereses y perspectivas con la literatura del neocorporativismo. Dicha literatura surgió para evaluar las trayectorias nacionales específicas que surgían en torno a las relaciones entre asociaciones empresariales y obreras. A través de comparaciones transnacionales, el campo de la economía política fue afirmándose con investigaciones que rastreaban las diferencias nacionales sobre políticas impositivas, laborales, de seguridad social o de la salud. De estas, la obra colectiva dirigida por Steinmo, et al. (1992) sigue siendo un punto de referencia.

En el caso del institucionalismo de elección racional, la agenda se abrió a los desafíos de la democracia en diferentes regiones y su relación con el desarrollo económico –o con los conflictos sociales que afloraban

en ellas-. Los trabajos de Bates (1981, 1998), Ames (1987), Geddes (1991), Przeworski (1995), Przeworski, et al. (2000), Tsebelis (2002), entre otros, inspeccionaron en contextos como África, Asia, América Latina y Europa del Este los condicionantes institucionales del comportamiento de los actores políticos y económicos; los incentivos para mejorar sus intercambios en el juego democrático; y asumir como preferencia el fortalecimiento de este juego frente a uno no democrático.

Mientras que la economía política posibilitó en esta corriente sofisticar las herramientas de la economía neoclásica y modelar formas de comportamiento político en contextos institucionales cambiantes, en el institucionalismo histórico introdujo toda una línea de estudios sobre los cambios en las instituciones económicas de los estados de bienestar, y las interacciones que en ellos realizaban actores colectivos e institucionales para adaptarse al nuevo escenario de la posguerra fría, sin perder sus legados institucionales.

En los años noventa, además, la agenda de la política comparada estuvo influida por los procesos de “transición a la democracia” en Europa central y oriental, en África y América Latina (Capoccia y Ziblatt, 2010). Paulatinamente, fue incorporando otros asuntos a esa agenda para examinar las condiciones de su fortalecimiento y estabilidad, o los factores de su debilidad y desestabilización. Entre ellos, el diseño institucional, la acción de protesta y los movimientos sociales, o el patrocinio y preservación de los derechos humanos.

## **5. América latina: democracia y reformas institucionales en clave comparada**

Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, la relevancia teórica y empírica por la democracia ha ocupado un espacio prominente entre los latinoamericanistas, primero ante los procesos de democratización tras sucesivas dictaduras militares; y luego ante los procesos de reformas estructurales en democracia. Los estudios comparados sobre la democratización, las reformas de mercado y, recientemente, el diseño institucional y el rendimiento democrático, han ocupado una cuota importante en las agendas de los especialistas sobre la región. Es cierto que los trabajos sobre las reformas y el diseño institucional se han ajustado más a los criterios delineados por ambos institucionalismos que los de la democratización, acaso por una cuestión de época. Pero también es cierto que los hallazgos y resultados de estos últimos

introdujeron claves insoslayables para el debate comparado posterior sobre las instituciones en América Latina. La obra de O'Donnell (1997) es una clara ilustración al respecto.

A través de algunas investigaciones comparadas sobre la implementación y los resultados de las reformas de mercado en la región, este apartado ilustra el uso de los principales enfoques institucionalistas perfilados desde fines de los años ochenta. En principio, debe recordarse que el ingreso de las reformas estructurales a las agendas gubernamentales de esta y otras regiones fue precedido o simultáneo a los procesos de democratización. De modo que la variable institucional “tipo de régimen democrático/autoritario” fue fundamental para distinguir en el ejercicio comparativo el contexto que condicionó su realización en los distintos países. Una primera ola de estas investigaciones averiguó sobre las condiciones de la crisis económica y cómo se impulsaban las reformas en la región y en otras como Asia, África o Europa del Este (Nelson, 1992, 1994; Haggard y Kaufman, 1995; Weyland, 2002).

Algunos colocaron su interés en el grado de autonomía que gozaban gobiernos y burocracias para implementar el cambio, mediante la comparación de casos en los que ya estaban instaladas las instituciones democráticas y casos en los que no lo estaban. La diferencia no era menor debido a que los gobiernos autoritarios contaban con un margen de maniobra para imponerlas y evitar la resistencia de los potenciales afectados y de la sociedad en general, que no contaban los gobiernos democráticos (Haggard y Kaufman, 1995).

Años después, cuando los programas de ajuste estructural estaban en marcha, una nueva ola de estudios dejó atrás esta preocupación inicial por explicar cómo se había llegado a lanzar estos programas para concentrarse en los distintos resultados que en su puesta en marcha habían generado. Schneider (2005) ha analizado diferentes tipos de coalición en América Latina y resalta que no solo se han restringido a la estructuración de apoyos de actores económicos con énfasis en los cambios distributivos, también se han organizado coaliciones legislativas (Gibson, 1996; Eaton, 2002), partidarias (Levitsky y Way, 2005), en defensa de políticas públicas (Schneider, 1999) y económico-sectoriales (Murillo, 2008, 2009; Etchemendy, 2004, 2015).

### 5.1. Aportes desde el institucionalismo histórico

Entre las investigaciones que pueden clasificarse dentro de esta perspectiva se hallan algunas regularidades. La variable institucional “tipo

de régimen democrático/autoritario” es fundamental para distinguir en el ejercicio comparativo los diferentes contextos que condicionaron su realización en los distintos países. Observar si las reformas ocurren en contextos democráticos ya establecidos o en simultáneo hace a una primera diferencia comparativa importante entre lo ocurrido en América Latina (donde la democratización precedió a las reformas) o en otras regiones, como en Asia o en los países poscomunistas de Europa del Este (donde estos procesos sucedieron en paralelo). El peso explicativo de esta variable importa, además, porque lo acontecido en estas regiones fue a su vez distinto a lo que pasó en los países capitalistas centrales, donde la liberalización económica, llevada a cabo para resolver la crisis del capitalismo keynesiano de los años setenta, se procesó dentro del marco institucional de la democracia.

Otra variable institucional importante en estos estudios es el conjunto de instituciones económicas, sociales y laborales que las reformas de mercado proponían dismantelar con el objetivo de liberalizar la economía. Recordemos que el modelo de desarrollo de posguerra en América Latina había sido el de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Este modelo forjó unas economías semicerradas, orientadas al mercado interno y con destacada intervención estatal en distintas esferas de la economía y la sociedad. Estas eran sostenidas por un conjunto de instituciones que, por un lado, aseguraron ventajas corporativas para las industrias y los sindicatos; y por el otro, extendieron el bienestar social a la mayoría de la población.

Para quienes abordaron el estudio de las reformas de mercado desde esta perspectiva, a comienzos de la década de los noventa, el tipo de régimen y las instituciones que contribuyeron a extender y consolidar el poder de los actores económicos principales (empresas y grupos industriales y sindicatos) de ese modelo de desarrollo fueron dimensiones básicas a considerar, porque habían establecido prácticas y habían creado intereses que resultaba costoso remover. Una cuota considerable del margen de maniobra con que contaban los gobiernos para gestionar el cambio institucional dependía del marco delimitado por estos dos factores. En el plano metodológico, estos trabajos se encuadran dentro de los estudios cualitativos de pocos casos para hallar variaciones entre sus variables explicativas y dependientes. El uso de la *n* pequeña orienta la selección de los casos a investigar al diseño de los casos más similares para observar contrastes y diferencias en el proceso y resultado de las reformas realizadas.

Uno de los primeros trabajos en ese sentido fue el de Haggard y Kaufman (1995), quienes en *The Political Economy of Democratic Transitions* acotaron el alcance de las transiciones a la democracia de la economía política del ajuste estructural en un estudio comparado de diez países de Asia y América Latina, para averiguar las condiciones en que surgían, contemporáneamente, la salida democrática y el lanzamiento del ajuste estatal. Distinguieron entre aquellas transiciones que ocurrieron junto con las crisis económicas y aquellas que ocurrieron en contextos de desempeño económico fuerte. Los legados de las dictaduras militares y los condicionamientos de la crisis económica condensaron las opciones y resoluciones de las elites gubernamentales que encabezaron estos procesos.

Años después, los mismos autores consignaron en el prefacio de *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia, and Eastern Europe* (Haggard y Kaufman, 2008), que si el intento inicial había sido analizar los efectos de la democracia y sus variaciones en el diseño institucional, rápidamente advirtieron que ni el tipo de régimen ni las variaciones institucionales ofrecían opciones sencillas en materia de política social. Es en este libro donde el análisis histórico comparado de las transformaciones en el largo plazo de las instituciones del estado de bienestar cobra espesor e indaga sobre el desarrollo y la reforma de la política social en veintidós países de tres regiones diferentes: América Latina, el este asiático y Europa oriental.

Las tres regiones desarrollaron diferentes modelos de bienestar social en respuesta a los grandes cambios económicos y políticos de fines del siglo XX. Para ello, reconstruyen primero los orígenes históricos del llamado estado de bienestar (1945-1980) en las tres regiones, para observar las diferencias sobre cómo el Estado asumió en cada caso la responsabilidad de la prestación de la seguridad social y los distintos servicios de cobertura para garantizar la igualdad social. Contra ese telón de fondo, luego, encaran el análisis de los procesos de democratización, crisis económica y reforma del estado de bienestar (1980-2005). Los autores tienen presente, por un lado, que el contexto internacional de la mayoría de los gobiernos fue mucho menos propicio para el mantenimiento y expansión de los seguros y servicios financiados públicamente. Por otro lado, la democratización en varios países de las tres regiones durante este período incrementó las expectativas y presiones sociales, en defensa de la expansión de los seguros sociales y servicios para grupos marginados o hasta entonces excluidos.

El trabajo de Etchemendy (2015) se inscribe explícitamente en el institucionalismo histórico comparado. El autor sistematiza distintos modelos de liberalización económica en Iberoamérica y compara las diferentes experiencias de países con economías ISI, que se convirtieron en economías abiertas. Así, el autor pone la atención sobre los tipos de compensación otorgados a los actores poderosos del viejo modelo (industrias y sindicatos) para habilitar el cambio. Además, elabora tres modelos alternativos de ajuste industrial y laboral en Iberoamérica: estatista (España 1982-96 y Brasil 1990-2002); corporativo (Argentina 1989-99 y Portugal 1985-95); y de mercado (Chile 1973-89 y Perú 1990-2000).

Los factores que explican las vías alternativas de ajuste de mercado en economías ISI son el tipo de régimen y la naturaleza de los actores del modelo ISI previo, esto es, el poder económico y organizativo con el cual emergieron los actores económicos industriales y laborales de las economías ISI. Mientras que la primera variable es importante para cifrar el margen de maniobra con que contaron los gobiernos para dosificar el alcance de las reformas; la segunda variable está íntimamente asociada a los legados institucionales del viejo orden y permite al autor evaluar cuánto influyeron en la definición de las políticas de reforma el peso institucional, organizativo y económico edificado por estos actores en el período ISI (Etchemendy, 2015). En conjunto, le posibilitan explicar las vías alternativas de reforma y la construcción institucional de las nuevas economías políticas en la literatura sobre el poscomunismo.

## 5.2. Aportes desde el institucionalismo de la elección racional

Desde esta perspectiva, los estudios que analizaron las reformas de mercado también tomaron la variable explicativa “tipo de régimen” como una de las dimensiones básicas de análisis, tanto para aproximarse a los países gobernados bajo la democracia como a los países comunistas, que hasta fines de los años ochenta no habían estado gobernados bajo la democracia liberal-representativa ni habían desarrollado la economía de mercado.

El contexto institucional político y económico importa en el doble sentido en que sus pioneros lo señalaron (Shepsle, 2007, p. 25), es decir, como constreñimientos externos de reglas de juego exógenas que los jugadores no definen y como reglas que los actores crean para jugar el juego que quieren jugar. Las instituciones políticas y económicas del pasado son descritas aquí como constreñimientos para explicar las posibilidades de las

reformas, los actores implicados y las evaluaciones de sus posibles cursos de acción y decisiones para implementar el cambio institucional.

Definidas aquellas posibilidades, las investigaciones delinean un esquema de análisis teleológico guiado por la evaluación de las opciones de las elites gubernamentales para ejecutar las reformas y sus escenarios alternativos. En dichos escenarios, las variables fortaleza-debilidad de los gobiernos y de otros actores implicados (partidos políticos, empresas, sindicatos, otros actores colectivos, el electorado en general) son cruciales para el análisis, pues constituyen el conjunto de los jugadores que definen las reglas del juego de las reformas y que lo llevan a cabo.

En el aspecto metodológico, en este enfoque también han predominado los estudios que comparan países de distintas regiones o dentro de América Latina en estudios de pocos casos. En contraste con la perspectiva institucionalista histórica, aquí no siempre se ha escogido la estrategia de los casos más similares; también la de los casos más diferentes, entre otras razones por el sesgo teleológico de la propuesta institucionalista racionalista, que estiliza escenarios alternativos de cambio y cuyo objetivo es averiguar los costos y resultados del procesamiento de las reformas.

Weyland (1998) parte de la teoría prospectiva para explicar los incentivos de los líderes políticos para encarar las reformas en América Latina, África y Europa del Este. Según los postulados de esta teoría, las reformas de mercado son evaluadas en función de las percepciones de ganancias y pérdidas relativas de los líderes políticos al momento de implementarlas. En contextos de profundas crisis económicas, como las que atravesaron Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Polonia, las ganancias relativas de las elites gobernantes para ejecutar las reformas eran mayores que las pérdidas y por eso fueron más propensas a asumir el riesgo que comportaba tal desafío. Por el contrario, en condiciones económicas más favorables, como por ejemplo en Chile, Colombia, Hungría y Zimbabue, los gobernantes se mostraron reacios al riesgo y tomaron medidas más cautas (Weyland, 1998). Sin embargo –y en este punto el autor considera los contextos institucionales como habilitantes o limitantes–, los nuevos líderes políticos tienen mayores márgenes de maniobra dado que no están asociados a los modelos de desarrollos previos; mientras que los líderes tradicionales están imbricados con los modelos económicos previos, por lo que su capacidad de reformar los programas económicos es menor.

Geddes (1991) formuló un modelo con base en la teoría de juegos para analizar las reformas en cinco países de la región, en función de los

intereses de los políticos para fomentar tales cambios. Los líderes políticos deben tomar decisiones que pueden: (a) ser funcionales a sus intereses políticos; o (b) mejorar el bienestar de las sociedades en el largo plazo. Destaca que hay dos grupos principales de actores políticos que “juegan” en el proceso de la reforma: los políticos electos y los líderes de los partidos –quienes generalmente no ocupan un cargo público–.

Geddes (1991) explica cómo los contextos institucionales vinculados a los sistemas electorales y los sistemas de partidos afectan los incentivos de los legisladores para avanzar en la reforma de los modos de contratación de los funcionarios públicos. En contextos de sistemas de partidos con altos niveles de disciplina, la reforma solo se aprobará si los líderes partidarios están dispuestos a hacerlo. En cambio, en contextos de sistemas electorales que aumentan el número de candidatos, la reforma será más difícil de aprobar dado que se deben armar coaliciones más extensas y, en consecuencia, la cantidad de actores de veto crece.

Stokes (2001) inquirió bajo qué contextos los políticos “violan” sus promesas de campaña. La autora explica que en contextos electorales más competitivos –es decir, donde las diferencias de votos entre los partidos son bajas–, los líderes tienen menos probabilidades de poder dar a conocer sus intenciones de reformas económicas. En cambio, en aquellos países donde el margen de victoria del partido gobernante es mayor, los líderes pueden dar a conocer sus preferencias en materia de reformas. Finalmente, la autora agrega que la posibilidad de ser reelecto altera las posibilidades de reformas, dado que los líderes políticos con capacidad de renovar su mandato no quieren implementar políticas que les sean costosas en términos políticos.

### 5.3. Un caso híbrido

La investigación de Murillo (2008) presenta un enfoque híbrido donde aparecen, por un lado, los legados históricos de las instituciones económicas y laborales como pilares determinantes de los resultados de los procesos de reforma. Por otro lado, los escenarios posibles de su ejecución están diseñados a partir de las opciones de los gobiernos reformadores y los actores afectados (sindicatos y trabajadores). Analiza tres casos de gobiernos de partidos de base popular y de sólidos vínculos con los sindicatos que llevaron a cabo dichas reformas: Argentina, México y Venezuela.

Pese a que en los tres casos los sindicatos eran afectados de modo similar, porque las reformas promovían con la liberalización económica

la flexibilidad de las relaciones laborales entre los trabajadores y entre los sindicatos, las reacciones de estos actores fueron diferentes en estos países debido a tres variables fundamentales: la lealtad partidaria; la competencia por el liderazgo sindical entre dirigentes aliados con distintos partidos políticos; y la competencia por los afiliados entre distintos sindicatos.

Según Murillo (2008), la lealtad partidaria facilitó la colaboración entre sindicatos y partidos gobernantes, y así promovió la paz social, con la salvedad de que los dirigentes sindicales pudieran ser reemplazados por competidores que rechazaban las reformas de mercado. En ese caso, por una parte, la competencia por el liderazgo estimulaba la militancia sindical; pero la disputa por los afiliados, por otra parte, dificultaba la coordinación entre sindicatos y los debilitaba, reduciendo su capacidad para obtener concesiones.

Aun cuando el despliegue comprensivo y explicativo de estas variables escapa al paraguas institucionalista histórico, y pivotea con el de la elección racional, en términos de cómo se estructuran los nuevos escenarios institucionales tras las reformas, la autora se ampara en él para trazar el marco de opciones que disponían los sindicatos frente a las reformas, en particular aquellos que pertenecían a los mismos partidos que en tiempos de la ISI habían fundado las instituciones laborales generando poder organizativo e institucional para el sindicalismo y que ahora otros gobiernos de aquellos partidos buscaban desmontar.

Pese a las diferencias en el tipo de intercambio político constituido en los tres países, las instituciones fundadas en aquel tiempo fortalecieron en los tres casos las lealtades partidarias forjadas por la alianza entre gobiernos y sindicatos. Este punto es clave en el argumento de la autora, dado que esa alianza había posibilitado a estos partidos cumplir sus programas de gobierno con el apoyo sindical y a los sindicatos obtener recursos políticos que compensaban su debilidad en el mercado laboral.

En Argentina, México y Venezuela, el Estado influyó decisivamente en la definición de las relaciones laborales corporativistas y garantizó mediante legislación tales recursos. Así, se volvieron más rígidos los mercados laborales y se restringió la autonomía sindical. De allí que, cuando hacia fines de la década de los ochenta, estos partidos introdujeron en sus agendas de gobierno las reformas, influyeron los modos como se habían modelado la incorporación del sindicalismo al sistema político en los tres casos y marcaron legados de estabilidad en México y Venezuela, y de inestabilidad en Argentina.

## 6. Conclusiones

Este artículo propuso observar la reconfiguración del vínculo entre instituciones políticas y política comparada en la ciencia política durante las últimas décadas del siglo XX. A partir de la revolución conductista y del predominio que alcanzó dentro de ella el enfoque de la elección racional en las décadas de los cincuenta y sesenta, la ciencia política definió una suerte de consenso ortodoxo en torno a ese objeto y ese método. La historia de este vínculo tiene tres momentos: en el primero, el estudio de las instituciones funda la disciplina y utiliza la comparación de manera ilustrativa; en el segundo, las instituciones son desplazadas por la noción de sistema político y la comparación entre sistemas políticos cobra un impulso de aspiraciones universalistas y alcance general; en el tercero, las instituciones reaparecen como variable explicativa de la política y la comparación se restringe a una región o a determinadas dimensiones.

En la introducción de este trabajo se citó a Bernstein (1982), quien recordaba el énfasis empirista de la academia sociológica y politológica norteamericana tras independizarse de la filosofía y la reflexión especulativa. Dentro de la disciplina politológica, el esfuerzo por alcanzar un estatus científico fue de la mano de la sofisticación de sus herramientas conceptuales y metodológicas, y de su utilización extendida para lograr de manera paulatina una acumulación de resultados de investigación y poder referirse a ellos en los términos de un conocimiento científico. Contra el telón de fondo del escenario postempirista que caracteriza la implosión del consenso ortodoxo en la ciencia empírica, la ciencia política procura el camino inverso, esto es, asume el desafío de convertirse en disciplina científica –y lo logra– en el marco ortodoxo trazado por la revolución conductista-racionalista. Tal como sugiere Munck (2007, p. 32), el desarrollo de la ciencia política desde comienzos del siglo XX puede considerarse como un proceso de profesionalización en el que los estándares se han ido estableciendo –y aún lo hacen– desde la academia estadounidense.

En este trabajo se ha mostrado este proceso, además, se toma en cuenta la ligazón teórica y metodológica entre instituciones políticas y análisis comparativo que perfilaron los enfoques del institucionalismo histórico y de la elección racional tras la revolución conductista de mediados de siglo XX. Esto confeccionó agendas de investigación sobre los procesos de cambio institucional ocurridos en diferentes regiones hacia fines del siglo XX. Así, la comparación sistemática de países,

regiones o incluso unidades subnacionales, se convirtió primero en un horizonte teórico-metodológico a alcanzar y, luego, una vez logrado, en un ejercicio sostenido entre los politólogos para consolidarlo. Aquí se ha ilustrado centrándose en los procesos de reforma de mercado experimentados desde fines de la década de los ochenta en la región y cómo la ciencia política averiguó sobre sus causas y sus resultados, al comparar diferentes casos dentro de la región o entre regiones.

Es claro para nosotros que los diferentes institucionalismos están estimulados permanentemente por discusiones y ángulos alternativos de aproximación al cambio institucional, sus dilemas y desafíos, así como a la definición de su órgano teórico-metodológico. Podría indicarse que tales discusiones son propias de un escenario posemipirista en la disciplina y que, en consecuencia, no hay un consenso ortodoxo tal. En un sentido similar, Munck et al. (2007) resaltan que la institucionalización de la disciplina se ha dado en un contexto de pluralismo teórico y metodológico.

Es cierto que las discusiones entre institucionalistas sobre sus objetos de estudio y los diseños de investigación, que emplean para hallar resultados y concebir teorías, sugieren diferencias importantes acerca de aspectos básicos de su quehacer científico. Por ejemplo, pueden diferenciarse por la definición de estudios que comparan muchos o pocos casos, por elaborar conceptos de manera inductiva para explicar determinados procesos macrosociales o concebir modelos de análisis deductivos para contrastar hipótesis. No obstante, hay una base de acuerdo sobre la que se busca incrementar la acumulación de conocimiento politológico que no está en discusión. Eso obedece a la convicción empírica de una modalidad de concebir la ciencia que relega –o ignora– a muchas otras discusiones, por ejemplo, las de raíz comprensiva-interpretativa, que han jalonado muchos de los debates en la sociología y la antropología.



## Reconocimientos

Los autores agradecen a Ernesto Calvo, Sebastián Etchemendy, Germán Pérez y Carlos Acuña por sus comentarios a versiones anteriores de este artículo. Los editores y los evaluadores anónimos de *Ciencia Política* proveyeron comentarios constructivos que mejoraron significativamente nuestro artículo. Los autores participaron de forma equitativa en la escritura de este texto.



## Martín Armelino

Licenciado en Ciencia Política y doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), con sede de investigación y docencia en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).



## Santiago Cunial

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Ciencia Política de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), y Candidato a doctor en Ciencia Política de University of Pennsylvania.

## Referencias

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013). Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En C. Acuña (Ed.), *¿Cuánto importan las instituciones?* (pp. 19-67). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Almond, G. y Coleman, J. (1960). *The Politics of Developing Areas*. Princeton: Princeton University Press.
- Almond, G. y Powell, B. (1972). *Política comparada: una concepción evolutiva*. Buenos Aires: Paidós.
- Ames, B. (1987). *Political Survival, Politicians and Public Policy in Latin American*. Berkeley: University of California Press.
- Bates, R. (1981). *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Bates, R. (1998). Un enfoque de economía política 'macro' para el estudio del desarrollo. En S. Saiegh y M. Tommasi (Comp.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 63-96). Buenos Aires: Eudeba.
- Bernstein, R. (1982). *La reestructuración de la teoría social y política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Boix, C. y Stokes, S. (2003). Endogenous Democratization. *World Politics*, 55(4), 517-549.
- Brady, H. y Collier, D. (2004). *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. Lanha: Rowman and Littlefield.
- Capoccia, G. y Ziblatt, D. (2010). The Historical Turn in Democratization Studies: A new Research Agenda for Europe and Beyond. *Comparative Political Studies*, 43(8/9), 931-968.

- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Dahl, R. (1961). The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest. *American Political Science Review*, 55(4), 763-772.
- Deutsch, K. (1966). Social Mobilization and Political Participation. En J. Finkle y R. Gable (Eds.), *Political Development and Social Change*. New York: Wiley.
- Downs, A. (1973). *Una teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- Eaton, K. (2002). *Politicians and Economic Reform in New Democracies: Argentina and the Philippines in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Elster, J. (1996). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales* (Trad. A. Bonano). Barcelona: Gedisa.
- Etchemendy, S. (2004). Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas. *Revista SAAP*, 2(1), 135-164.
- Etchemendy, S. (2015). *La economía política del neoliberalismo. Empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*. Buenos Aires: Eudeba.
- Geddes, B. (1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *American Political Science Review*, 85(2), 371-392.
- Gibson, E. (1996). *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Goodin, R. y Klingemann, H.-D. (Eds.) (2001). *Nuevo manual de ciencia política* (Trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada y P. González). Madrid: Istmo.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (2008). *Development, democracy, and welfare states: Latin America, East Asia, and eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.
- Hollis, M. (1998). *Filosofía de las ciencias sociales. Una introducción* (Trad. A. Lisón). Barcelona: Ariel.
- Homans, G. (1990). El conductismo y después del conductismo. En Giddens, A., et al. (Eds.), *La teoría social, hoy* (Trad. J. Albores) (pp. 81-111). Madrid: Alianza.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Inkeles, A. y Smith, D. (1974). *Becoming Modern*. Boston: Harvard University Press.
- King, G., Keohane, R. y Verba, S. (1994). *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Landman, T. (2011). *Política Comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza.

- Levitsky, S. y Way, L. (2005). International Linkage and Democratization. *Journal of Democracy*, 16(3), 20-34.
- Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65(3), 682-693.
- Lipset, S. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mair, P. (2001). Política comparada: una visión general. En R. Goodin y H.-D. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (Trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada y P. González) (pp. 447-484). Madrid: Istmo.
- March, J. y Olsen, M. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J. y Olsen, M. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Moore, B. (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*. Barcelona: Península.
- Munck, G. (2007). The Past and Present of Comparative Politics. En G. Munck, R. Snyder y G. Almond (Coord.), *Passion, craft, and method in comparative politics*. New York: Johns Hopkins University Press.
- Munck, G., Snyder, R. y Almond, G. (2007). *Passion, craft, and method in comparative politics*. New York: Johns Hopkins University Press.
- Murillo, M. (2008). *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Murillo, M. (2009). *Political Competition, Partisanship, and Policy Making in Latin American Public Utilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, J. (1992). Poverty, Equity and the Politics of Adjustment. En S. Haggard y R. Kaufman (Comps.), *The politics of economic adjustment*. Princeton: Princeton University Press.
- Nelson, J. (1994). *Crisis económica y políticas de ajuste*. Bogotá D.C.: Norma.
- Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Ciudad de México: Limusa.

- Pereyra, S., Toscano, A. y Jones, D. (2002). Individualismo metodológico y ciencias sociales: argumentos críticos sobre la teoría de la elección racional. En F. Schuster (Comp.), *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Manantial.
- Pérez, G. (2017). El enigma populista. Gino Germani: orígenes y actualidad de la sociología política argentina. En G. Vommaro y M. Gené (Comp.), *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política* (pp. 263-292). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Peters, G. (2001). Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo. En R. Goodin y H.-D. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (Trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada y P. González) (pp. 304-325). Madrid: Istmo.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. y Skocpol, Th. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado: Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina* (Trad. M. Abelló). Madrid: Akal.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. y Limongi, F. (2000). *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. (1997). El institucionalismo. En D. Marsh y G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (Trad. J. Cuéllar) (pp. 53-67). Madrid: Alianza.
- Rhodes, R. (2006). Old Institutionalisms. En R. Rhodes, S. Binder y B. Rockman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 90-108). Oxford: Oxford University Press.
- Rostow, W. (1962). *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanders, D. (1997). El análisis conductista. En D. Marsh y G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (Trad. J. Cuéllar) (pp. 69-85). Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.
- Schneider, B. (1999). The Desarrollista State in Brazil and Mexico. En M. Woo-Cumings (Ed.), *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Schneider, B. (2005). La organización de los intereses económicos y las coaliciones políticas en el proceso de las reformas de mercado en América Latina. *Desarrollo Económico*, 45(179), 349-372.
- Schuster, F. (2002). Del naturalismo al escenario postempiricista. En F. Schuster (Ed.), *Filosofía y métodos de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Manantial.

- Shepsle, K. (1999). The Political Economy of State Reform. Political to the Core. *Brazilian Journal of Political Economy*, 19(3), 38-57.
- Shepsle, K. (2007). Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 15-34.
- Skocpol, Th. (1979). *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Skocpol, Th. (1985). Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. En P. Evans, D. Rueschemeyer y Th. Skocpol (Eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Th. y Somers, M. (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174-197.
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (Eds.) (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokes, S. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Perspective. *Annual Review of Political Science*, (2), 369-404.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. New York: Russell Sage Foundation.
- Weingast, B. (2001). Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional. En R. Goodin y H.-D. Klingemann (Eds.), *Nuevo manual de ciencia política* (Trad. N. Lagares, F. Jiménez, A. Losada y P. González) (pp. 247-283). Madrid: Istmo.
- Weyland, K. (1998). The Political Fate of Market Reform in Latin America, Africa, and Eastern Europe. *International Studies Quarterly*, 42(4), 645-673.
- Weyland, K. (2002). *The Politics of Market Reforms in Fragile Democracies. Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.