

EL INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO COMO RESPUESTA A LOS RETOS ACTUALES DE LA CIENCIA POLÍTICA

HISTORICAL INSTITUTIONALISM AS A RESPONSE TO THE CURRENT CHALLENGES OF POLITICAL SCIENCE

Ricardo Velázquez Leyer*

Resumen

La comprensión del presente estado de crisis social, política y económica global requiere de teorías políticas que permitan identificar sus causas y las opciones de solución para los problemas que genera. Los enfoques teóricos predominantes parecen carecer del potencial para generar dichas explicaciones. Teorías conductistas, de elección racional, marxistas o posmodernistas presentan limitaciones para explicar por qué algunos países tienen éxito y otros fracasan en la solución de los problemas de sus sociedades. El ins-

* Doctor en Política Social por la Universidad de Bath. Profesor de tiempo completo del Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel 1. Especialista en política social comparada en América Latina, ha publicado investigaciones en revistas académicas internacionales de alto impacto sobre sistemas de salud, el sector de la vivienda y programas de transferencias condicionadas, entre otros temas. Imparte materias en licenciatura y posgrado de análisis de políticas públicas, política social y métodos de investigación social.

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2020.

Fecha de aceptación: 12 de junio de 2020.

titucionalismo histórico representa un enfoque teórico que busca cubrir dichas limitaciones. A diferencia de otros enfoques que se centran en el análisis del comportamiento de los actores políticos guiado por sus intereses para explicar el desarrollo institucional, bajo el institucionalismo histórico se enfatiza la influencia que las mismas instituciones ejercen sobre el comportamiento de los actores, además de que contempla el papel de las ideas de los actores sobre su realidad económica, política y social como variables explicativas. El argumento central del institucionalismo histórico es que el éxito o fracaso de los estados se puede ubicar en el funcionamiento de las instituciones. Para ello, considera necesario analizar la historia de dichas instituciones, las dinámicas que esa historia genera y las oportunidades y obstáculos que representa para los cambios. El presente artículo pretende ofrecer una introducción a los principales conceptos del institucionalismo histórico, así como a su aplicabilidad al estudio de la política y del desarrollo de acciones públicas para mejorar las condiciones de vida de la población.

Palabras clave: ciencia política, institucionalismo histórico, políticas públicas, instituciones políticas.

Abstract

The understanding of current social, political, and economic global crises requires political theories that allow the identification of their causes and the identification of solutions to the problems they cause. Dominant theoretical perspectives seem to lack potential to produce such explanations. Behaviouralist, Rational Choice, Marxist or Postmodernist approaches show limitations to explain why some countries are successful and others fail to solve the problems that affect their societies. Historical Institutionalism represents an approach that seeks to address those limitations. Unlike other perspectives that explain institutional development as a consequence of the behaviour of political actors guided by their own interest, Historical Institutionalism underscores the effects that the institutional context has over actors' behaviour, adding as possible explanatory variables the ideas that actors hold upon their social, economic and political reality. The central argument in Historical Institutionalism is that the success or failure of different states can be dependent on the functioning of their institutions. Hence, it becomes necessary to analyze the history of those institutions, the dynamics that such history creates, and the opportunities and obstacles that it offers for change. This article seeks to present an introduction to the principal concepts of Historical Institutionalism, as well as its applicability to the study of Politics and to the development of public actions that may conduce to improving the living standards of the population.

Keywords: political science, historical institutionalism, public policy, political institutions.

I. Nota introductoria

En años recientes, el institucionalismo histórico se ha posicionado como la corriente teórica más prometedora para explicar los éxitos o fracasos de las sociedades contemporáneas. El estudio del papel que las instituciones desempeñan en la estructuración de la realidad política, social y económica fue abandonado por las ciencias sociales durante buena parte del siglo pasado, tanto por perspectivas conductistas y de elección racional, centradas exclusivamente en el estudio del comportamiento de los individuos, como por el análisis marxista y las teorías posmodernistas, que si bien pueden resultar interesantes como reflexiones filosóficas, difícilmente resisten pruebas empíricas o pueden ser aplicadas para formular acciones concretas que contribuyan a crear condiciones sociales más justas e igualitarias.¹

El análisis de la historia de las instituciones y sus efectos en el desarrollo de las sociedades, base del institucionalismo histórico, busca llenar los huecos que la ciencia política del siglo xx dejó descubiertos. Al considerar el contexto específico en el que ocurren los eventos políticos, económicos y sociales, tomar en cuenta la historia de las instituciones como fuente para el estudio de situaciones vigentes, adoptar una visión de acción colectiva sin ignorar la relevancia de la acción individual, subrayar la necesidad de la investigación empírica de casos de estudio concretos y no descuidar una visión normativa que permita elucidar soluciones a problemas reales, esta perspectiva teórica genera fuertes ventajas sobre otros enfoques teóricos de la ciencia política contemporánea para comprender la realidad, sus causas, consecuencias y posibles acciones de mejora.²

El presente artículo pretende ofrecer una síntesis del estado actual del institucionalismo histórico, cubriendo los conceptos clave elaborados por los principales autores asociados a este enfoque. Analiza el desarrollo de esta corriente teórica, aportando ejemplos de su aplicación a casos concretos para facilitar su comprensión. La estructura del resto del texto es la siguiente: en primer lugar, se describen los orígenes del institucionalismo histórico como respuesta a la insatisfacción generada por la preponderancia de las teorías de elección racional. Después se presentan los conceptos que explican la continuidad de las instituciones y las condiciones que propician los cambios. Posteriormente se introduce el papel de las ideas en la explicación de la agencia de los actores políticos. A continuación, se analizan las instituciones informales que conforman la cultura, destacando su lugar como variables dependientes del cambio institucional formal.

¹ Cfr. Fioretos, Orfeo *et al.*, "Historical Institutionalism in Political Science", en Fioretos, Orfeo *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 3-30; Thelen, Kathleen y Mahoney, James L., "Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science", en Mahoney, James L. y Thelen, Kathleen., *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 3-38; Fontaine, Guillaume, *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Quito, FLACSO, 2015; Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

² Cfr. Fioretos, Orfeo *et al.*, *op. cit.*; Thelen, Kathleen y Mahoney, James L., *op. cit.*; Steinmo, Sven, "Historical Institutionalism", en Della Porta, Donatella y Keating, Michael, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 118-138; Pierson, Paul, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

En la penúltima sección se presenta el concepto de debilidad institucional, parte de una agenda de investigación reciente desarrollada por latinoamericanistas, además de ciertos mecanismos que pueden contribuir al fortalecimiento institucional. Por último, se ofrecen algunas reflexiones finales.

II. Los orígenes del institucionalismo histórico

El término *institucionalismo histórico* surgió de un taller organizado en la Universidad de Colorado en 1989.³ Sus orígenes se pueden ubicar en el esfuerzo de un reducido grupo de académicos por cuestionar las teorías de elección racional. En la década de 1980 la ciencia política se encontraba dominada por un conjunto de perspectivas teóricas que habían evolucionado a partir del pluralismo estadounidense, con fuerte influencia de la ciencia económica, y que asumían que los actores políticos, al ser individuos racionales, perseguían siempre su interés propio, realizando cálculos estratégicos de costos y beneficios de todas sus acciones. Al aplicar este enfoque, las perspectivas de la elección racional concluían que la búsqueda del interés propio inevitablemente conducía al fracaso de las acciones del Estado, al producir un crecimiento desproporcionado del tamaño del gobierno hasta obstruir el funcionamiento de la economía capitalista. Estos argumentos proponían la reducción del campo de acción del Estado y el incremento del rol de los mercados, representaban el rostro político del neoliberalismo económico y fueron utilizados como la justificación de reformas de mercado, privatizaciones y recortes en el sector público alrededor del mundo.⁴

Adoptando conceptos de autores tan diversos como Alexis de Tocqueville, Fernand Braudel o Karl Polanyi, y tomando como texto seminal el libro de Theda Skocpol de 1979 *Los estados y las revoluciones sociales*,⁵ que comparaba el desarrollo de las revoluciones francesa, rusa y china, el institucionalismo histórico retomó la influencia de las instituciones para explicar el desarrollo de fenómenos políticos, sociales y económicos. Dicha noción había estado en el corazón de los orígenes de la ciencia política, aunque de una manera rígida y determinista. Precisamente por eso el viejo institucionalismo perdió terreno no solo en favor de los enfoques pluralistas y racionalistas, sino también marxistas, que fueron percibidos como enfoques alternativos, pero que resultaban igualmente deterministas. Tanto la elección racional como el marxismo caían en la misma trampa, al asumir que todos los actores políticos intervenían en la esfera pública persiguiendo

³ Steinmo, Sven, *op. cit.*

⁴ Cfr. Hill, Michael y Varone, Frédéric, *The Public Policy Process*. Oxon, Routledge, 2017; Fontaine, Guillaume, *op. cit.*; Peters, Guy, *op. cit.*

⁵ Otros textos importantes del institucionalismo histórico incluyen Evans, Peter B. *et al.* (comps.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985; Steinmo, Sven *et al.* (comps.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992; Pierson, Paul, *Politics in Time*, *cit.*; y Mahoney, James L. y Thelen, Kathleen. (comps.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015. Hasta donde el autor de este artículo tiene conocimiento, ninguno de ellos ha sido traducido al español.

su interés material, y que dichos intereses explicaban las decisiones y acciones de los gobiernos.⁶

Ante la insatisfacción que los enfoques racionalistas y marxistas, generaban en ciertos sectores académicos, resurge el interés por el papel que las instituciones desempeñan en el desarrollo de las sociedades.⁷ Intentando superar la visión de la acción individual basada en la búsqueda del interés personal, bajo el institucionalismo histórico la política tenía que analizarse de manera más integral, enfatizando la creación de identidades e instituciones, así como sus efectos estructurantes en la vida política.⁸ El concepto clave de *instituciones* fue definido como los mandatos constitucionales, normas legales, procedimientos y reglas incrustados en las estructuras del sistema político, que reflejan las relaciones de poder entre los actores y predefinen el acceso a la arena de la creación de políticas públicas.⁹ En este sentido, se asumió que para explicar los resultados de la acción pública era necesario entender la historia de las instituciones, la manera en la que su evolución había moldeado el poder de los actores políticos, y las oportunidades y restricciones que ofrecían para la influencia de diversos actores en la acción pública. El interés individual no podía ser la única variable explicativa, porque las instituciones y su historia definían la capacidad de ese interés para influir en la política. La incorporación del estudio de la historia se consideró fundamental porque los eventos políticos se desarrollan en un contexto histórico específico, que tiene consecuencias para las decisiones o eventos; porque los actores políticos aprenden de su experiencia, que moldea su comportamiento actual y que se acumula en contextos políticos, económicos y sociales particulares; y porque las expectativas de los actores también son moldeadas por el pasado.¹⁰

III. El estudio de la continuidad y el cambio de las instituciones

El institucionalismo histórico divide el análisis del desarrollo de la acción pública en el estudio de la continuidad y del cambio institucionales. El concepto de *dependencia de trayectoria* se desarrolló para explicar la continuidad. Aplicando la interpretación de la historia de Fernand Braudel como largos periodos de estabilidad con cortos periodos de cambios intensos, se argumentó que los asuntos públicos presentaban una tendencia a seguir una determinada trayectoria definida por eventos previos. Cada paso nuevo que se

⁶ Cfr. Steinmo, Sven, *op. cit.*; Peters, Guy, *op. cit.*

⁷ Autores como North realizaron un primer esfuerzo por abordar las limitaciones de la aplicación original de la elección racional a los asuntos públicos. Su perspectiva ha llegado a denominarse “neoinstitucionalismo económico” o “institucionalismo de elección racional”. No obstante, críticos de este enfoque han señalado que, si bien intenta incorporar el análisis de la influencia de las instituciones para entender los resultados de la política pública, no abandona el interés propio como única motivación de la acción política. Cfr. Peters, Guy, *op. cit.*; Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. XLIV, 1996, pp. 936-957.

⁸ March y Olsen citados en Hill, Michael y Varone, Frédéric, *op. cit.*

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Steinmo, Sven, *op. cit.*

da sobre una trayectoria incrementa el atractivo de continuarla y aumenta los costos de revertir el curso. Esa inercia, denominada dependencia de trayectoria, es producida por mecanismos de retroalimentación positiva.¹¹

Diversos autores han clasificado los mecanismos de retroalimentación positiva de diferente forma. Pierson¹² menciona como fuentes de la dependencia de trayectoria los problemas para la formación de la acción colectiva que pudiera proponer y generar cambios; la creciente complejidad de la política y de la interconexión entre instituciones, con la tendencia a aumentar la densidad institucional, que provoca que cualquier propuesta de cambio en una institución requiera necesariamente considerar cambios en otras instituciones; la autoridad política y las asimetrías de poder, generadas cuando la misma trayectoria produce aumentos en el poder de ciertos grupos, que promoverán su continuidad y se opondrán a algún cambio; y la complejidad y opacidad de la política, que promueve ciertas interpretaciones de la realidad que son difíciles de modificar. Mettler y Sorelle¹³ identifican los procesos de construcción de agendas y definición de problemas públicos, que bloquean la incorporación de nuevos asuntos y conceptos frente a los ya tratados por los gobiernos; la gobernanza creada por los arreglos institucionales ya constituidos, que limitan la incorporación de nuevos actores o interpretaciones normativas al desarrollo de las políticas públicas; y los grupos de poder formados alrededor de las políticas existentes, especialmente aquellos que se benefician más tangible y directamente del *statu quo*, generalmente grupos pequeños que no enfrentan problemas de acción colectiva y son más efectivos en promover la continuidad. Béland¹⁴ considera el incremento en las capacidades estatales, con la consecuente adopción de políticas existentes por parte de funcionarios públicos de alto y bajo nivel; los grupos de interés que se benefician de una trayectoria emprendida; y los efectos de encadenamiento del marco jurídico-administrativo, que aumentan conforme se avanza en una trayectoria y obstruyen propuestas de cambios.

Los planteamientos de estos y otros autores coinciden en que la continuidad se genera por los beneficios que una trayectoria propicia con el tiempo, por lo que se tenderá a preferirla sobre el cambio. La continuidad surge cuando actores numerosos o poderosos obtienen beneficios y obstruyen cambios, o cuando el marco institucional existente bloquea la acción de grupos opositores. Estos argumentos no son normativos y no pretenden distinguir entre la continuidad deseable y la indeseable; pueden aplicarse para trayectorias con efectos negativos como para trayectorias con efectos positivos, definiendo estas últimas como aquellas en las que el desarrollo de dinámicas justas e igualitarias instará a la sociedad a demandar mayor justicia e igualdad y a protestar cuando los derechos otorga-

¹¹ Cfr. Mettler, Suzanne y Sorelle, Mallary "Policy Feedback Theory", en Weible, Christopher M. y Sabatier, Paul A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Oxon, Routledge, 2018, pp. 103-134; Trigo Soto, Luis Gonzalo, "Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política", *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 1, 2016, pp. 224-241; Fontaine, Guillaume, *op. cit.*; Pierson, Paul, *Politics in Time*, *cit.*

¹² *Ibidem*.

¹³ Mettler, Suzanne y Sorelle, Mallary, *op. cit.*

¹⁴ Béland, Daniel, "Ideas and Institutions in Social Policy Research", *Social Policy and Administration*, vol. 50, núm. 6, 2016, pp. 734-750.

dos le son retirados.¹⁵ Por ejemplo, al investigar el desarrollo de los sistemas de pensiones de países capitalistas centrales, Pierson¹⁶ encuentra que los efectos de las presiones neoliberales por recortarlos han sido dispares por los mecanismos de retroalimentación positiva de cada país, que los filtran y en muchos casos los bloquean.

Una crítica temprana al institucionalismo histórico fue su incapacidad para explicar las causas de los cambios. Se criticó que, si bien la idea de la continuidad podía ser válida, el institucionalismo histórico tenía más problemas para explicar el cambio.¹⁷ El concepto de *coyuntura crítica* se desarrolló para atajar dicha carencia.¹⁸ Originalmente fue definido como periodos de cambio significativo, que típicamente ocurren de distinta manera en diferentes países o unidades de análisis, y que se considera que pueden producir legados distintos. Más recientemente, las coyunturas críticas se han conceptualizado como periodos de tiempo relativamente cortos durante los cuales existe un aumento sustancial de la probabilidad de que las preferencias de los actores afecten el resultado de los procesos políticos, y por lo tanto produzcan cambios de trayectoria.¹⁹

Las coyunturas críticas se asocian con el impacto de *shocks* exógenos, es decir, cambios externos a una trayectoria institucional que abren la oportunidad de que se presenten divergencias de esa trayectoria. Ese breve espacio para el cambio genera después una nueva trayectoria de larga duración. *Shocks* exógenos como las crisis cuestionan la legitimidad del marco institucional vigente y abren la posibilidad de cambios mayores. Por ejemplo, la crisis de la deuda de 1982 en México, generada por el aumento en las tasas de interés y la caída en los precios del petróleo, así como por el crecimiento desproporcionado del sector público, generaron un viraje en la política económica que ha persistido por varias décadas.²⁰ Otro ejemplo tomado de América Latina es el aportado por Collier y Collier,²¹ quienes argumentan que las coyunturas críticas asociadas a la necesidad de incorporar a sectores de la clase trabajadora en los regímenes políticos de los países de la región, resultó en la introducción de sistemas de seguridad social que formaron la base de la política social durante todo el siglo XX.

El supuesto de que los cambios solo se pueden deber a golpes externos puede generar inquietud. El primer punto que se debe aclarar es que aun en la ausencia de *shocks* exógenos, las trayectorias no son estáticas: el cambio es constante, aunque tienda a continuar sobre una misma trayectoria. Una causa de estos cambios graduales es el aprendizaje de los actores sobre sus aciertos y errores, que los lleva a proponer y adoptar

¹⁵ Este último argumento coincide con las conclusiones de Alexis de Tocqueville, quien, al estudiar el desarrollo de la democracia en Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX, argumentó que ésta tendería a consolidarse, ya que una vez que la población obtenía ciertas libertades por parte del Estado, siempre demandaría mayor libertad.

¹⁶ Pierson, Paul, *Politics in Time*, cit.

¹⁷ Cfr. Hill, Michael y Varone, Frédéric, *op. cit.*; Béland, Daniel y Cox, Robert H. (comps.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

¹⁸ Cfr. Capoccia, Giovanni, "Critical Junctures", en Fioretos, Orfeo et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016, pp. 107-123; Trigo Soto, Luis Gonzalo, *op. cit.*; Fontaine, Guillaume, *op. cit.*

¹⁹ Capoccia, Giovanni, *op. cit.*

²⁰ Bazdresch et al., *México. Auge, crisis y ajuste, III*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1982.

²¹ Collier D. y Collier, R. B., *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2002.

modificaciones.²² No obstante, persistía el problema de identificar y clasificar estas modalidades de cambios internos que pueden producir modificaciones sustanciales, aunque más incrementales que el cambio estructural provocado por *shocks* exógenos.

Diversos autores se enfocaron entonces en investigar procesos de cambio interno.²³ Éste ocurre con frecuencia, no como transformaciones radicales institucionales, sino en procesos más lentos que son impulsados por actores dentro de las mismas instituciones.²⁴ Hacker²⁵ identifica las siguientes modalidades que los reformadores pueden adoptar para introducir cambios según el contexto institucional que enfrenten: cambio por capas, mediante la creación de una nueva política pública de manera paralela a una ya existente; cambio por conversión, mediante la modificación de los objetivos internos de la misma política sin cambios estructurales; y cambio por agotamiento, mediante el retiro de recursos a la política que se desea modificar para que gradualmente pierda relevancia. Según Streeck y Thelen, el cambio por conversión también se presenta cuando las instituciones son capturadas por nuevos actores, y el cambio por agotamiento se presenta incluso cuando una institución continúa recibiendo recursos, pero deja de ser actualizada conforme a los cambios en su contexto. Estos dos autores mencionan también el cambio por desplazamiento,²⁶ que resulta de la reactivación de instituciones existentes pero inactivas o por la adopción de políticas del exterior.²⁷ Ejemplos de estas modalidades pueden ser la creación del Seguro Popular de Salud en México, que añadió una capa al sistema público de salud cuando los impulsores del cambio no pudieron promover su propuesta original de reformar el seguro de salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),²⁸ o ejemplos de intentos por reformar el sector energético sin cambios estructurales, ya sea modificando los objetivos internos de empresas paraestatales o retirándoles recursos para disminuir su viabilidad.

Otra preocupación de la teoría ha sido tratar de establecer parámetros para la medición de las dimensiones de los cambios, es decir, identificar cuándo un cambio puede ser considerado *incremental* y cuándo se puede definir como *mayor*. La clasificación elaborada por Hall²⁹ puede resultar útil para ello. Este autor identifica tres órdenes de cambios. El primero se refiere a ajustes en las características de una política pública; por ejemplo, los criterios de elegibilidad de un programa social, conservando el instrumento, es decir el programa o reglamento, sin alterar los objetivos de la política pública. El

²² Hall, P., "Policy Paradigms, Social Learning and the State: The case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, 1993, pp. 275-296.

²³ Cfr. Dodds, Anneliese, *Comparative Public Policy*, Londres, Macmillan, 2018; Dion, Michelle L., *Workers and Welfare. Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2010; Hacker, Jacob S., "Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States", *American Political Science Review*, vol. 98, 2004, pp. 243-260; Pierson, Paul, *Politics in Time, cit.*; Thelen, Kathleen, "How Institutions Evolve", en Mahoney, James y Rueschemeyer, Dietrich, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 208-240.

²⁴ Streeck y Thelen citados en Dodds, Anneliese, *op. cit.*

²⁵ Hacker, Jacob S., *op. cit.*

²⁶ Esta modalidad se relaciona con procesos de difusión de políticas públicas discutidos abajo.

²⁷ Dodds, Anneliese., *op. cit.*

²⁸ Dion, M., *op. cit.*

²⁹ Hall, Peter A., *op. cit.*

segundo orden se refiere a la adopción de un nuevo instrumento con características diferentes a los anteriores, pero preservando el objetivo de la acción pública; por ejemplo, la creación de un nuevo programa de transferencias en dinero en lugar de un programa de transferencias en especie, pero persiguiendo el mismo objetivo de elevar directamente el ingreso y los niveles de consumo de la población en situación de pobreza. El tercero se refiere a cambios tanto en el instrumento como en el objetivo de la política pública; por ejemplo, cuando la política de combate a la pobreza cambia un programa de transferencias, que busca elevar de manera directa el ingreso de las familias pobres, por uno de promoción del empleo, que busca que la población pobre se incorpore al mercado laboral para superar su condición de pobreza mediante su propio esfuerzo. Este último orden correspondería a un cambio mayor detonado por una coyuntura crítica, al que Hall se refiere como cambio de paradigma, mientras que los dos primeros son consecuencia de los procesos de aprendizaje de los actores. Para llegar a esta clasificación, Hall³⁰ compara la transformación de la política económica de un modelo keynesiano a un modelo monetarista en el Reino Unido y Estados Unidos, y argumenta que representa un cambio de paradigma provocado por la crisis económica de la década de 1970.

La secuencia y la temporalidad de los eventos representan dos elementos centrales para comprender el desarrollo de las instituciones.³¹ La secuencia se refiere a los eventos y el orden de acontecimientos que precedió a la construcción de cierta institución. La temporalidad se refiere al momento en el que ocurren los eventos. Eventos similares que ocurren en momentos distintos o con una secuencia previa diferente tendrán un resultado diverso. Por ejemplo, en México la privatización del sistema de pensiones se instrumentó sin contratiempos antes de la transición a la democracia, mientras que en Brasil intentos privatizadores fracasaron porque se intentaron después de la transición a la democracia electoral.³²

IV. El papel de las ideas en el desarrollo de las instituciones

Tanto la perspectiva de la elección racional, asociada con el pensamiento de derecha, como el marxismo, enfoque de izquierda, colocan los intereses de los actores en el centro de la política.³³ Aunque la primera perspectiva se basaba en el interés individual y la segunda en el interés colectivo o de clase, ambas coincidían en que las instituciones y las políticas públicas eran el resultado de acciones que se desarrollaban con el fin de obtener un beneficio que respondía a los intereses de un actor o un grupo de actores. El institucionalismo histórico no ignora el rol que los intereses de los actores pueden tener en el desarrollo de las instituciones, pero considera que la influencia va en ambos

³⁰ Hall, Peter A. (comp.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

³¹ Pierson, Paul, *Politics in Time*, cit.

³² Madrid, Raúl L., *The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

³³ Dodds, Anneliese, *op. cit.*

sentidos: no son solo los intereses los que influyen en el rumbo de las instituciones, sino que la estructura institucional también afecta el comportamiento de los actores. Más aún, es posible argumentar que las instituciones son más sólidas y tienen una influencia mayor sobre los intereses de los actores que inversamente. Además de esta relación entre instituciones e intereses, el institucionalismo histórico agrega otro grupo de variables explicativas del desarrollo de las instituciones: las ideas de los actores.³⁴

En esta área el institucionalismo histórico toma prestados conceptos de autores que han estudiado la hegemonía y el desarrollo del discurso como Antonio Gramsci o Michel Foucault, sin caer en la subjetividad excesiva de enfoques políticos postmodernistas.³⁵ El concepto de idea puede ser definido como las creencias causales y normativas de actores individuales y colectivos, conformadas por sus valores y percepciones de la realidad social. Se refieren a interpretaciones de fenómenos económicos, sociales y políticos, construidas tanto por criterios objetivos tomados del mundo material, como por criterios subjetivos producto de las emociones y valores de los actores. Esta definición deriva en el análisis de la manera en la que los supuestos sobre el contexto natural, social o político cambian o permanecen estables, y de cómo estas construcciones sociales dan forma al proceso de toma de decisiones y a las batallas políticas sobre la acción pública.³⁶

Es relevante distinguir entre ideas e ideología. Según Berman,³⁷ las ideas son visiones u opiniones concretas de actores políticos relacionadas con áreas específicas de la política, que pueden ser individuales o colectivas. En contraste, la ideología es de naturaleza exclusivamente colectiva: se refiere al conjunto de valores generales que moldean el comportamiento de un grupo. El concepto de idea es más flexible y permite un mejor análisis de las causas de la acción pública, especialmente en estos tiempos en los que la diversidad y complejidad de los temas públicos pueden provocar que un actor que nominalmente se adscribe a cierta ideología, en la práctica comparta ideas sobre asuntos específicos con actores que se identifican con otras ideologías.

Siguiendo a Hall,³⁸ el análisis del desarrollo institucional y de las políticas públicas requiere de la comprensión de las ideas de los actores sobre tres elementos: las causas de los problemas públicos, los objetivos de la acción pública para atender esas causas y el instrumento del gobierno necesario para alcanzar dichos objetivos. Es posible argumentar que en toda acción pública se pueden identificar esos tres elementos. Ya que

³⁴ Cfr. Béland, Daniel y Cox, Robert H. (comps.), *op. cit.*; Steinmo, Sven, *op. cit.*

³⁵ Una perspectiva teórica predominante en América Latina en décadas recientes es el constituido por los enfoques decoloniales como el desarrollado por Buenaventura de Sousa Santos. Un punto destacable de estos enfoques es el énfasis en la importancia del conocimiento local para el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, el estudio del conocimiento local solo tendrá valor si se puede aplicar a la comprensión de las causas de los problemas sociales y al diseño de soluciones, sin excluir ideas que puedan provenir de contextos diferentes y que también puedan contribuir, mediante procesos de difusión o transferencia de ideas, a mejorar las condiciones de vida de la población. El sesgo hacia una descripción un tanto superficial de la realidad, sin profundizar en la identificación de explicaciones de las causas de problemas concretos, genera una limitada aplicabilidad de los enfoques decoloniales al diseño de soluciones a los problemas de las sociedades contemporáneas.

³⁶ Cfr. Béland, Daniel y Cox, Robert H. (comps.), *op. cit.*; Béland, Daniel, *op. cit.*; Béland, Daniel y Mahon, Rianne, *Advanced Introduction to Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016.

³⁷ Berman, Sheri, "Ideational Theorizing in the Social Sciences since «Policy Paradigms, Social Learning, and the State»", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, núm. 2, 2013, pp. 217-237.

³⁸ Hall, Peter A., *op. cit.*

estas ideas dependen tanto de factores materiales como de las interpretaciones de los actores sobre su realidad política, económica y social, el espacio público constituye un foro en donde diversas ideas estarán siempre en constante competencia por ocuparlo.³⁹ Los cambios mayores o más profundos, que Hall denomina cambios de paradigmas, aparecen cuando surgen reinterpretaciones de las causas de los problemas. Por ejemplo, la introducción de programas de transferencias condicionadas en América Latina se puede explicar por la reinterpretación de las causas de la pobreza asociadas a la ausencia de capital humano en la población pobre, que le impide superar su condición de pobreza.⁴⁰

El modelo de construcción de agendas de Kingdon⁴¹ es útil para entender el rol de las ideas en los procesos políticos y de políticas públicas. Este autor intenta explicar la manera en la que los problemas sociales se llegan a constituir en problemas públicos y gubernamentales, es decir, cómo una situación anómala llega a llamar la atención de actores políticos y eventualmente se coloca entre los asuntos discutidos y tratados por el gobierno. El argumento central es que las políticas públicas son la materialización de las ideas de actores a quienes se denomina “emprendedores de política pública”. Con este término, el autor se refiere a los actores que generan las ideas que son llevadas al espacio público. Los emprendedores de política pública están constantemente generando ideas para atender situaciones, aun cuando dichas situaciones no han sido reconocidas como problemas públicos o gubernamentales. En este sentido, Kingdon plantea que existen tres procesos en constante flujo en una sociedad: por un lado, los problemas sociales, reconocidos como públicos o no; por otro, la generación de propuestas de políticas públicas, es decir, la formulación de soluciones a problemas sociales, aunque no hayan sido reconocidos como públicos; y en un tercer plano, los procesos políticos que involucran la lucha por el poder. Las ideas de propuestas de política pública están en constante desarrollo, por lo que se argumenta que las soluciones preceden a los problemas, es decir, que la idea de la política pública se desarrolla antes de que una situación anómala sea reconocida como un problema público. Los generadores de ideas trabajan de manera constante hasta que una ventana de oportunidad abre la posibilidad de incorporar sus ideas a la construcción de problemas públicos y eventualmente al diseño de soluciones. La introducción del impuesto a los refrescos en México puede representar un ejemplo de cómo emprendedores de política pública, que en este caso eran actores de la sociedad civil, lograron promover sus ideas sobre la atención al problema de la obesidad y la diabetes, cuando cambios en las condiciones políticas del país provocados por la necesidad del gobierno de aumentar los ingresos fiscales, abrieron la ventana de oportunidad.⁴²

³⁹ Esta inexorable competencia de ideas apunta al valor de la democracia liberal como sistema de gobierno que permite llegar a acuerdos entre las diversas interpretaciones de los temas públicos que manera inevitable surgirán entre los actores involucrados.

⁴⁰ Velázquez Leyer, Ricardo, “Democracy and New Ideas in Latin American Social Policy: The Origins of Conditional Cash Transfers in Brazil and Mexico”, *Journal of International and Comparative Social Policy* (early view), 2018.

⁴¹ Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Pearson, 2003.

⁴² Calvillo Unna, Alejandro, “The Battle over the Tax on Sugary Drinks in Mexico”, *MMS Bulletin*, núm. 145, 2018, disponible en: <https://www.medicusmundi.ch/de/bulletin/mms-bulletin/kein-business-as-usual-gegen-nichtuebertragbare-krankheiten/determinants-of-ncds/the-battle-over-the-tax-on-sugary-drinks-in-mexico>.

Las ideas desempeñan entonces un rol fundamental en el desarrollo de las políticas públicas. De manera específica, se han identificado tres maneras en las que esto puede suceder: en la primera, las ideas actúan como candados cognitivos que ayudan a reproducir a lo largo del tiempo las instituciones y políticas existentes, es decir, una vez que ciertas ideas quedan plasmadas en las decisiones públicas, los actores preferirán conservarlas antes que pagar el costo de generar, aprender o intentar la aplicación de nuevas ideas; en la segunda, las ideas conforman mapas de política pública que proveen a los actores políticos de modelos para las acciones futuras, en cuyo caso el flujo de ideas entre países, regiones o localidades se torna esencial para explicar cursos de acción; y finalmente, las ideas pueden constituir motivaciones poderosas para que los actores puedan desafiar el contexto institucional existente.⁴³

La agenda de investigación del rol de las ideas en el desarrollo institucional ha incluido el estudio de los procesos de transferencia o difusión de políticas públicas, definidos como la influencia de las decisiones tomadas en un país sobre las que se adoptan en otro.⁴⁴ Dicha influencia siempre ha existido, pero con la creciente globalización su estudio ha adquirido mucho mayor relevancia, pues el flujo de ideas entre países, que se materializan en decisiones públicas, ha cobrado mayor intensidad. Se identifican diferentes formas en las que esta difusión se puede presentar.⁴⁵ La *coerción* se refiere a la imposición de una política por parte de un actor dominante. Este tipo de difusión no necesariamente es negativa; por ejemplo, como parte de la agenda de derechos humanos un país puede adoptar reformas por presión de otros. La *emulación* se presenta cuando ideas foráneas se adoptan porque se considera que tienen cierto valor y que representan un ejemplo que se debe seguir. La *competición* detona la difusión cuando en un país se adoptan ideas de otros países con el fin de competir con ellos; de manera específica se puede señalar la competencia económica, que puede generar que en un país se reduzcan los impuestos en el mismo grado que en otros para no perder inversión privada. El *aprendizaje* es quizás el tipo de difusión con mayor potencial de arrojar resultados positivos; en este caso, actores locales aprenden de la experiencia internacional sobre las ideas que pueden tener éxito para abordar los problemas sociales de sus propios países. Bajo este último mecanismo, se evitan errores que se pueden cometer con la simple emulación, en donde se adoptan ideas sin una reflexión amplia sobre el contexto nacional y sobre su auténtico potencial para resolver los problemas domésticos.

Los procesos de difusión no actúan en aislamiento. Al final, es el contexto político, social y económico local, incluyendo sus legados históricos, lo que explica la adopción

⁴³ Cfr. Hill, Michael y Varone, Frédéric, *op. cit.*

⁴⁴ Aunque buena parte de la literatura académica se centra en el estudio de la difusión entre países, también se puede presentar entre regiones o localidades de un mismo país. La creciente relevancia de los gobiernos locales como instancias desde donde se pueden ofrecer soluciones a muchos problemas sociales destaca la importancia de su estudio, como es el caso de Giraudy *et al.* Dicha importancia es aún mayor en países con sistema federal de gobierno como México. Giraudy, Agustina, Moncada, Eduardo y Snyder, Richard, *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

⁴⁵ Meseguer, Covadonga y Gilardi, Fabrizio, "Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas", *Política y Gobierno*, vol. xv, núm. 2, 2008, pp. 315-351.

de ideas foráneas, y en su caso, las filtra para su uso concreto en el diseño de instituciones domésticas. Por ejemplo, al analizar la difusión de programas de transferencias condicionadas para combatir la pobreza en América Latina, Borges Sugiyama⁴⁶ encuentra que, si bien ciertos países, organismos internacionales y medios de comunicación desempeñaron un rol fundamental en la exportación del modelo, al final fueron los altos niveles de competencia electoral de cada país los que explican por qué políticos de diferentes orientaciones ideológicas lo adoptaron cuando llegaron al poder. Los actores desplegaron atajos cognitivos en un proceso de emulación ante la urgencia de dar respuesta a las demandas de la ciudadanía en contextos de creciente democratización.

Las ideas desempeñan un rol clave en coyunturas críticas y en las dependencias de trayectoria que suelen detonar. Las batallas por avanzar cierto tipo de soluciones a problemas públicos en momentos de crisis, así como los mecanismos de retroalimentación positiva que se detonan después de ese momento, pueden asociarse con el desarrollo de ciertas ideas sobre la acción pública. Al disminuir la legitimidad del marco institucional existente por no ser considerado adecuado para las nuevas condiciones que crea la coyuntura crítica, se abre el espacio para la incorporación de nuevas ideas al proceso político.⁴⁷ En cuanto a la continuidad institucional, las ideas contribuyen al desarrollo de dependencias de trayectoria al moldear las creencias sobre lo que es posible o deseable conforme se avanza en una dirección, o al generar preferencias en favor de una trayectoria por parte de los grupos de interés que esperan beneficiarse de ella en el futuro, más allá de los beneficios presentes.⁴⁸

V. Las instituciones informales

Hasta ahora, el énfasis de este artículo se ha colocado en la influencia de las instituciones formales, pero resulta necesario incorporar en el análisis el papel de las instituciones informales y de la cultura.⁴⁹ Bajo esta perspectiva, la regularidad con la que se practica una conducta a lo largo del tiempo conduce a su institucionalización, aun en la ausencia de una regla formal. En este sentido, el concepto de institución informal alude a la regularidad de las prácticas y de las dinámicas sociales, políticas y económicas que dichas prácticas generan.⁵⁰ El proceso de institucionalización se desarrolla cuando una práctica se convierte en una norma que los actores tienden a seguir, y que por lo tanto explica su comportamiento, así como los resultados de los procesos políticos.

⁴⁶ Borges Sugiyama, Natasha, "The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas", *Global Social Policy*, vol. 11, núm. 2-3, 2011, pp. 250-278.

⁴⁷ Capoccia, Giovanni, *op. cit.*; Pierson, Paul, "Power and Path Dependence", en Mahoney, James y Thelen, Kathleen, *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 123-146.

⁴⁸ Pierson, Paul, "Power and path dependence", *cit.*

⁴⁹ Roth Deubel, André-Noël, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2018; Fontaine, Guillaume, *op. cit.*; Peters, Guy, *op. cit.*; Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary C., *op. cit.*

⁵⁰ Fontaine, Guillaume, *op. cit.*

Como ejemplos de la aplicación de este enfoque, se puede señalar el caso de la política social en Estados Unidos y la relación con la cultura individualista de ese país. Se argumenta que en comparación con el vecino país Canadá, los valores individualistas de los Estados Unidos representan variables explicativas de su política social por el tradicional rechazo de los actores políticos al aumento de impuestos y por una preferencia a priorizar el esfuerzo individual, en contraste con Canadá, que cuenta con una cultura de tradiciones más colectivas.⁵¹ Otro ejemplo puede ser la tradición que existió en México durante el régimen de partido hegemónico de designar al nuevo presidente por parte de su antecesor. La tradición establecía que un presidente, antes de concluir su periodo, contaba con la facultad de designar personalmente a quien sería el candidato del partido hegemónico, y por lo tanto, quien llegaría a ser el nuevo presidente. Esta tradición se convirtió en una de las instituciones informales más sólidas del régimen, con una influencia más fuerte en el desarrollo de las instituciones y de las políticas públicas que la mayoría de las reglas y normas formales, incluida la Constitución Política del país.

Si bien es cierto que las instituciones informales desempeñan un rol crucial en la política, es necesario señalar que las tradiciones y costumbres no se desarrollan aisladamente. Es decir, la cultura está en constante interacción con las instituciones formales que estructuran la realidad política, económica y social. Más aún, el estudio del desarrollo de las sociedades demuestra que la cultura puede ser más una variable dependiente del cambio institucional formal que una causa determinante de los resultados de política pública en un país. La reciente agenda de investigación sobre debilidad institucional aborda esta relación.

VI. El concepto de debilidad institucional

Una cuestión que ha preocupado a los institucionalistas es por qué ciertas instituciones no logran generar dependencias de trayectoria. La teoría que se ha desarrollado mediante el estudio del desarrollo institucional en países capitalistas centrales, apunta a que el reforzamiento de las trayectorias mediante la reproducción de mecanismos de retroalimentación positiva es lo que se puede observar con mayor frecuencia. Sin embargo, es posible identificar múltiples casos en donde eso no sucede. Inicialmente la cuestión de las causas de esta debilidad institucional surge del estudio de países latinoamericanos, pero se ha reconocido que sus argumentos pueden ser aplicables también a países centrales o a países con una institucionalidad más precaria que los de la región latinoamericana.⁵²

⁵¹ Lipset citado en Béland, Daniel y Mahon, Rianne, *Advanced Introduction to Social Policy*. Cheltenham, Edward Elgar, 2016.

⁵² Brinks, Daniel M. *et al.*, *Understanding Institutional Weakness*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019; Thelen, Kathleen y Mahoney, James, *op. cit.*, pp. 208-240; Murillo, María Victoria, *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI, 2005.

Brinks *et al.*⁵³ identifican tres tipos de debilidad institucional. El primero es la *insignificancia*, que se presenta cuando una institución es explícitamente introducida sin que se pretenda que tenga un impacto o produzca un cambio significativo; por ejemplo, en el caso de leyes o programas que se diseñan como parte de acuerdos internacionales sin que se tenga una fuerte intención de instrumentarlos y producir un cambio, ya que sólo buscan agradar a una audiencia determinada.

El *incumplimiento* de los objetivos de la institución es la segunda fuente de debilidad señalada por los autores. El incumplimiento se puede presentar de tres formas. Primero, cuando la institución cuenta con un diseño sólido, pero actores deciden no ejecutarla, guiados por incentivos políticos. En segundo lugar, cuando la institución sí se ejecuta, pero en el diseño no se incluyen medidas punitivas por incumplimiento, o se incluyen, pero son muy débiles. La tercera forma de incumplimiento se asocia con la capacidad estatal para introducir el cambio institucional; en este caso existen actores políticos con el deseo de aplicar la institución, pero el gobierno no cuenta con la suficiente capacidad administrativa de hacerlo.

La tercera fuente de debilidad identificada por Brinks *et al.*⁵⁴ es la inestabilidad. Este tipo de debilidad se refiere al remplazo completo y constante de reglas y procedimientos, sin que tengan la oportunidad de incrustarse en las estructuras del Estado. Las reglas cambian a un ritmo inusual y en sentido contradictorio, lo que evita que los actores desarrollen expectativas estables sobre ellas.

Un aspecto importante de la agenda de investigación de la debilidad institucional es la relación entre instituciones formales e informales. Las instituciones informales, es decir las prácticas, tradiciones y costumbres sociales, pueden ser una fuente de debilidad, al generar resistencias al cambio formal. No obstante, se puede afirmar, con base en abundante evidencia empírica, que las normas informales también pueden ser una variable dependiente del cambio institucional formal. Cuando se logra que las instituciones formales cambien, la cultura también puede cambiar.⁵⁵

Se puede concluir de manera resumida que cuando se presenta debilidad, las instituciones no logran generar dinámicas de retroalimentación positiva que promuevan su continuidad. El concepto de debilidad institucional destaca la importancia de los procesos de políticas públicas. Los tres tipos de fuentes de debilidad no solo se asocian, sino que se pueden interpretar como variables dependientes de fallas en el diseño e implementación de las acciones del gobierno. La cuestión que surge en este punto es cómo mejorar dichos procesos para evitar la debilidad institucional. Si bien es cierto que ese no es el tema central de este ensayo, se puede mencionar brevemente algunas respuestas que el mismo institucionalismo histórico sugiere.

En cuanto al diseño, es destacable la importancia de generar una interpretación correcta de las causas de los problemas públicos. Si la interpretación no es precisa, todas las siguientes etapas del desarrollo de la acción pública tendrán una alta probabilidad

⁵³ Brinks, Daniel M. *et al.*, *op. cit.*

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ *Idem.*

de fracasar. Un factor fundamental para aumentar la precisión en la identificación de las causas y el diseño de la solución, además de la correcta aplicación de criterios técnicos, es la agregación de ideas mediante el desarrollo de mecanismos de aprendizaje social. El objetivo es que el conocimiento de diversos actores contribuya a mejorar las acciones del Estado. La participación de la sociedad civil en estos procesos es esencial.⁵⁶

En lo que respecta a la implementación —que suele ser una etapa descuidada por todos los actores involucrados en la acción pública—, además de la adecuada dotación de recursos financieros y materiales y la evaluación sistemática de los resultados, resulta esencial contar con el personal capaz de desarrollar las acciones. Para ello, no solo es necesaria la adopción de servicios civiles de carrera que consideren el reclutamiento y en su caso ascenso de las personas más capaces de desempeñar el cargo, sino que también se debe enfatizar el rol de los burócratas de nivel de calle o funcionarios de primera línea. Estos funcionarios públicos son quienes tienen contacto directo y frecuente con los ciudadanos; su trabajo materializa las decisiones públicas, que hasta antes de su intervención se mantiene en un plano esencialmente discursivo. Al mismo tiempo que representan un eslabón crucial para el desarrollo de la acción del Estado, los funcionarios de primera línea también suelen ser el eslabón más débil. Independientemente de ofrecerles el salario, la capacitación y los recursos necesarios para que desempeñen su trabajo adecuadamente, es importante incorporarlos en el proceso de diseño de políticas públicas. Los procesos deliberativos de desarrollo de acciones del Estado deben considerar también a esos actores.⁵⁷

VII. Conclusiones

Este artículo ha intentado ofrecer una síntesis de los principales conceptos de los enfoques teóricos asociados al institucionalismo histórico. Se ha presentado una revisión de la literatura más relevante desde los orígenes del enfoque hasta la fecha. El objetivo ha sido introducir los temas y autores principales que permitan comprender su utilidad para la explicación de los fenómenos políticos, económicos y sociales. Todos los conceptos del institucionalismo histórico conducen a un argumento central: la diferencia entre los países que tienen éxito en solucionar los problemas de sus sociedades y elevar la calidad de vida de su población, y aquellos que fracasan en ese objetivo, radica en la construcción de instituciones que logren estructurar una realidad más igualitaria, libre, justa y solidaria.

Los elementos que se han incorporado más recientemente al institucionalismo histórico han intentado abordar las críticas que inicialmente fueron señaladas. La incorporación del análisis de las ideas de los actores para explicar su agencia ha complementado

⁵⁶ Roth Deubel, André-Noël, *op. cit.*

⁵⁷ Cfr. Roth Deubel, André-Noël, *op. cit.*; Hill, Michael y Varone, Frédéric, *op. cit.*; Hupe, Peter, *et al.*, *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol, Policy Press, 2016.

argumentos previos más centrados en el estudio de los efectos de la estructura institucional. El estudio de la debilidad institucional aborda el señalamiento de la falta de predictibilidad de la teoría; se había argumentado que el concepto de dependencia de trayectoria permitía describir fenómenos presentes o pasados, pero no establecer cuándo esa continuidad podía ocurrir o no. Con la agenda de investigación de debilidad institucional se incrementa el potencial de establecer en qué contextos la continuidad puede verse interrumpida y, por lo tanto, qué medidas pueden tomarse para promoverla.

El institucionalismo histórico permite la identificación de recomendaciones concretas sobre las medidas públicas que una sociedad puede emprender con el fin de solucionar sus problemas. Su estudio y aplicación es especialmente relevante hoy, en momentos de crisis económica, política y social globales, en los que se requiere de explicaciones amplias y profundas sobre las causas de los problemas públicos y las alternativas de solución para atenderlas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BAZDRESCH, Carlos *et al.*, *México. Auge, crisis y ajuste, III*. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- BÉLAND, Daniel, “Ideas and Institutions in Social Policy Research”, *Social Policy and Administration*, vol. 50, núm. 6, 2016.
- BÉLAND, Daniel y COX, Robert H. (comps.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- BÉLAND Daniel y MAHON, Rianne, *Advanced Introduction to Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016.
- BERMAN, Sheri, “Ideational Theorizing in the Social Sciences since Policy Paradigms, Social Learning, and the State”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, núm. 2, 2013.
- BORGES SUGIYAMA, Natasha, “The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas”, *Global Social Policy*, vol. 11, núms. 2-3, 2011.
- BRINKS, Daniel M. *et al.*, *Understanding Institutional Weakness*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- CALVILLO UNNA, Alejandro, “The Battle over the Tax on Sugary Drinks in Mexico”, *MMS Bulletin*, núm. 145, 2018, disponible en: <https://www.medicusmundi.ch/de/bulletin/mms-bulletin/kein-business-as-usual-gegen-nichtuebertragbare-krankheiten/determinants-of-ncds/the-battle-over-the-tax-on-sugary-drinks-in-mexico>.
- CAPOCCIA, Giovanni, “Critical Junctures”, en FIORETOS, O. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- COLLIER, David y COLLIER, Ruth B., *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2002.

- DION, Michelle L., *Workers and Welfare. Comparative Institutional Change in Twentieth-Century Mexico*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2010.
- DODDS, Anneliese, *Comparative Public Policy*, Londres, Macmillan, 2018.
- EVANS, Peter B. *et al.* (comps.), *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- FIORETOS, Orfeo *et al.*, “Historical Institutionalism in Political Science”, en Fioretos, Orfeo *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
- FONTAINE, Guillaume, *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Quito, FLACSO, 2015.
- GIRAUDY, Agustina *et al.*, *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.
- HACKER, Jacob S., “Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States”, *American Political Science Review*, vol. 98, 2004.
- HALL, Peter A. (comp.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.
- HALL, Peter A., “Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, vol. 25, núm. 3, 1993.
- HALL, Peter A. y TAYLOR, Rosemary C., “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, vol. XLIV, 1996.
- HILL, Michael y VARONE, Frédéric, *The Public Policy Process*, Oxon, Routledge, 2017.
- HUPE, Peter *et al.*, *Understanding Street-Level Bureaucracy*, Bristol, Policy Press, 2016.
- KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Pearson, 2003.
- MADRID, Raúl L., *The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*, Stanford, Stanford University Press, 2003.
- MAHONEY, James y THELEN, Kathleen. (comps.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 2015.
- MESEGUER, Covadonga y GILARDI, Fabrizio, “Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas”, *Política y Gobierno*, vol. XV, núm. 2, 2008.
- METTLER, Suzanne y SORELLE, Mallery, “Policy Feedback Theory”, en WEIBLE, Christopher M. y SABATIER, Paul A. (eds.), *Theories of the Policy Process*, Oxon, Routledge, 2018.
- MURILLO, María Victoria, *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI, 2005.
- PETERS, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- PIERSON, Paul, “Power and Path Dependence”, en MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (eds.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

- PIERSON, Paul, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- ROTH DEUBEL, André-Noël, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora, 2018.
- SKOCPOL, Theda, *Los estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- STEINMO, Sven, “Historical Institutionalism”, en DELLA PORTA, Donatella y KEATING, Michael (eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.
- STEINMO, Sven *et al.* (comps.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992.
- THELEN, Kathleen, “How Institutions Evolve”, en MAHONEY, James y RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- THELEN, Kathleen y MAHONEY, James, “Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science”, en MAHONEY, James y THELEN, Kathleen, *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- TRIGO SOTO, Luis Gonzalo, “Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política”, *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, vol. 7, núm. 1, 2016.
- VELÁZQUEZ LEYER, Ricardo, “Democracy and New Ideas in Latin American Social Policy: The Origins of Conditional Cash Transfers in Brazil and Mexico”, *Journal of International and Comparative Social Policy (early view)*, 2018.