



LAS IDEAS Y LA (DES)CONCENTRACIÓN DE PODER EN AMÉRICA LATINA: UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN CIERNES *

Ideas and the (de) concentration of power in Latin America: an incipient research agenda

Juan Carlos Arellano-González, PhD**

Sergio Toro-Maureira, PhD***

Recepción: 27 de julio de 2018. Aceptación: 24 de enero de 2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2019.v27.a70>

RESUMEN

¿Por qué ante la serie de cambios institucionales acontecidos en América Latina (AL) se ha persistido en el (re)diseño de formas de gobiernos caracterizadas por la concentración del poder? Una escena que siempre ha implicado la activación de mecanismos institucionales como el otorgamiento de facultades extraordinarias, gobiernos por decreto o derechamente el surgimiento de nuevas constituciones, todas fórmulas que han tenido como denominador común la concentración del poder en manos del Ejecutivo. Este artículo propone investigar esta trayectoria institucional y las lógicas de cambio en AL a través del rol que cumplen las ideas políticas. Es un estudio que se inserta en la ciencia política desde una perspectiva neo-institucionalista, colocando especial atención al papel de las ideas políticas como variable explicativa para la comprensión de los cambios y la trayectoria institucional.

* Este artículo se inscribe en el Fondecyt Regular N.º 1160415 de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), titulado: «El impacto de las ideas políticas en la concentración del poder. Cambio y persistencia institucional en América Latina (XIX)».

** Profesor asociado del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Católica de Temuco, Chile. Doctor en Historia y Magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus publicaciones se han enfocado en el ámbito de las ideas y el cambio institucional. Correo electrónico: jarellano@uct.cl.

*** Profesor asociado en el Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción, Chile. Doctor y magíster en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus publicaciones abordan problemáticas en torno a la representación política y el comportamiento de los legisladores. Correo electrónico: sergiotoro@udec.cl

Palabras clave: ideas, concentración, cambio, persistencia, América Latina.

ABSTRACT

Why has concentration of power persisted when (re)designing forms of government, in the face of the institutional changes that have taken place in Latin America (LA)? The usual scenario involves the activation of institutional mechanisms such as extraordinary powers, rule by decree, or the outright emergence of new constitutions, which are formulas that have a common denominator: concentration of power in the hands of the executive. This article investigates this institutional trajectory and the logics of change in LA through the role played by political ideas. It fits into political science from a neo-institutionalist perspective, paying special attention to the role of political ideas as an explanatory variable for the understanding of changes and institutional trajectory.

Keywords: Ideas, concentration, change, persistence, Latin America.

INTRODUCCIÓN

La formación del orden institucional en América Latina (en adelante AL) es una historia de rupturas y continuidades. Desde la creación de las repúblicas, en las primeras décadas del siglo XIX, es posible apreciar una gran cantidad de experimentos institucionales (y constitucionales); cada uno de ellos ha marcado una diferencia entre los países en torno a su estabilidad política y funcionamiento de los poderes públicos. Sin embargo, esta accidentada historia de cambios no ha logrado detener la persistencia de gobiernos con altos niveles de concentración de poder, centralizados y con fuertes rasgos de personalismo.

¿Por qué a pesar de una serie de rupturas y cambios institucionales persiste la instalación de regímenes con altas concentraciones de poder? Desde un tiempo a esta parte, la ciencia política ha iniciado una serie de investigaciones que, desde diferentes enfoques, tratan de desentrañar las problemáticas en torno a la persistencia y el cambio político-institucional en AL, desplegando miradas retrospectivas que utilizan a la historia como espacio para comprobar teorías y conceptos, ya que provee de una indefinida cantidad de antecedentes alojados en archivos, memorias, prensa y escritos (Kavanagh, 1991; McLean, 2010; Zelizer, 2010). A su vez, desde una perspectiva histórica es posible alcanzar una mejor comprensión de los procesos e instituciones políticas, distinguiéndose con mayor nitidez los mecanismos causales que explican la trayectoria y sus cambios (Mahoney y Rueschemeyer, 2008).

Las teorías institucionalistas que ayudan a comprender y explicar los factores que inciden en el cambio y el establecimiento de una trayectoria del orden institucional han avanzado sustancialmente en las últimas décadas. En este debate teórico, las ideas políticas se han ganado un lugar como variable explicativa en la formulación de mecanismos causales capaces de describir los procesos de cambio o persistencia, complementándose de muy buena manera con la lógica del *path dependence* y *coyunturas críticas* definidas por el institucionalismo histórico (Mahoney, 2000; Schensul y Mahoney, 2006). En consecuencia, el desafío está en aplicar estas innovadoras propuestas teóricas para ser testeadas y discutidas en la formación del orden político en AL.

Concretamente, se plantea la necesidad de estudiar las ideas y su incidencia en las instituciones para explicar cómo en ciertos momentos críticos, acontecidos a lo largo del siglo XIX, los agentes optaron por diseños institucionales caracterizados por la concentración del poder. Para esto se reconocen tres conflictos: a) Emancipación; b) Definición de fronteras; c) Organización del Estado (Toro y Arellano, 2017). En efecto, dichos conflictos serían los causantes de un contexto dominado por la incertidumbre política, caracterizado por el derrumbe y la fragilidad institucional, por lo cual las ideas adquieren un rol fundamental en la agrupación de los agentes, transformándose en *hojas de rutas* para la definición de la arquitectura institucional y a su vez para su posterior reforzamiento. El éxito del conjunto de ideas que abogan por la (des)concentración del poder se debería a su capacidad para imponerse en el debate sobre la definición del problema, ante las complicaciones políticas originadas por los tres conflictos enunciados.

LAS IDEAS, UNA VARIABLE MÁS PARA EXPLICAR LA (DES)CONCENTRACIÓN DEL PODER EN AMÉRICA LATINA

La historia republicana de AL ha estado imbuida de constantes interrupciones y conflictos en sus órganos representativos. La trayectoria del continente incluye una serie de experimentos políticos caracterizados por la omnipotencia, personalización y centralización en el poder ejecutivo, colocando a las instituciones representativas dentro de una categoría distinta en comparación con países de otras latitudes.

En esta línea, la perspectiva histórica cada vez se transforma en un camino metodológico pertinente para la ciencia política que se dirige a resolver los enigmas y los problemas de la institucionalidad política estableciendo rumbos de dependencia a partir del reconocimiento de coyunturas críticas, identificando las *olas democráticas* o estableciendo un legado histórico en el sistema político en AL (Collier y Collier, 1991; Drake, 2009; Cheibu, 2007). En esta

perspectiva teórica-histórica también se insertan las investigaciones orientadas a explicar la formación del Estado en AL como la de López-Alves (2003) o el impacto de las guerras en las nacientes entidades políticas como los trabajos de Loveman (1993; 1999) y Centeno (2002). También es importante destacar los trabajos que aplican una perspectiva histórica para explicar el desarrollo de las instituciones analizando desde la teoría política las constituciones políticas (Aguilar, 1996, 2000, 2002; Negretto, 2013; Negretto & Aguilar, 2000a, 2000b; Gargarella, 2002, 2003, 2013, 2014). En una investigación más reciente, Pérez-Liñan *et al.* (2019) examina la hegemonía del Ejecutivo en AL y sus peligros para la estabilidad de la democracia entre 1925-2016.

A partir de estos enfoques que colocan su atención en las miradas de largo plazo en el orden institucional en AL, plasmado en las instituciones formales e informales, se evidencia un marcado centralismo político que trascenderá hasta el siglo XX, como resultado de una noción que legitimó regímenes presidencialistas, autoritarios y con una frágil institucionalidad. Asimismo, este diseño institucional se sostuvo sobre la base de una noción de representación política que privilegió la delegación en un sentido de la autorización por encima de nociones de *accountability* y representación descriptiva (O'Donnell, 1994). Históricamente en AL, la república y la democracia se han reformulado en contextos políticos en que la concentración de poder se ha transformado en un discurso predominante, lo que ha significado que la institucionalidad política se ha caracterizado por su fragilidad, al imperar el personalismo.

En lo que respecta a la institución, se evidencia que a pesar de los constantes fracasos y rupturas del presidencialismo en la historia política en Latinoamérica (Bethell, 1991; Drake, 2009; Walker, 2009), tanto en el siglo XIX como en el XX, esta forma de gobierno se ha convertido en la natural receta institucional, vale decir, parafraseando a Colomer, en su reflexión sobre el presidencialismo en el siglo XIX, estados débiles con gobiernos fuertes (2013). Una dinámica de concentración y desconcentración como lo explica Ternavasio para el caso del Río de la Plata/ Argentina en el siglo XIX (2017, 8). En consecuencia, al realizar esta trayectoria se constata que la representación política en esta región ha privilegiado la dimensión de la autorización y la delegación, al tratarse de un conjunto de ideas que se ha impuesto al momento de diseñar y solucionar las tensiones políticas en estos casi dos siglos de historia. Al margen del debate sobre los defectos y virtudes del presidencialismo de la literatura especializada, esta forma de gobierno, más allá de sus crisis y quiebres, sigue siendo el paradigma institucional por el que opta la clase política en AL (O'Donnell, 1994; Linz y Valenzuela, 1988; Pérez-Liñan, 2003; Cheibub, 2007). Los discursos políticos alternativos pareciera que no tienen asidero suficiente para contrarrestar la fuerza de este conjunto de ideas que legitiman órdenes políticos con grandes concentraciones de poder, redundando en una institucionalidad

débil muy voluble a las decisiones del llamado *salvador*. Así pues, en sintonía con la propuesta de este artículo, el politólogo Adolfo Garcé explica que, a partir de las teorías de la difusión y sus lógicas de adopción y adaptación, el diseño presidencialista implementado en AL durante el siglo XIX tiene como particularidad la concentración y centralización del poder en manos del ejecutivo (2017, 28).

Dicho esto, se observa en AL una institucionalidad marcada por un centralismo que permea todas las esferas del sistema político, lo que Veliz (2000) denominó como tradición centralista. De esta manera, diversos autores han relevado desde diferentes prismas la presencia de un orden político en el que predominan formas de gobiernos que se caracterizan por el personalismo y el caudillismo, sumado a la asimetría institucional y las concentraciones de poder en diferentes niveles en beneficio de los presidentes. No es de extrañar entonces denominaciones tales como las de Vallenilla Lanz (1991), para referirse al caudillismo venezolano en el siglo XIX, como «cesarismo democrático» o «señores de la guerra» (Chapman, 1932; Lynch, 1993; Posada-Carbó, 2006), el afán caudillista por la creación de constituciones en el Perú (Aljovín, 2000) y el carácter sultánico de sus gobernantes (Basadre, 1981).

Asimismo, desde la ciencia política se ha reconocido la existencia de regímenes tiránicos a partir del abuso de facultades extraordinarias (Loveman, 1993), destacándose a su vez la tensión permanente entre el liberalismo decimonónico y el predominio de *poderes de emergencia* en la institucionalidad de AL (Negretto y Aguilar, 2000b). Durante el siglo XX también observamos el surgimiento de gobiernos definidos como populistas, caracterizados por fuertes componentes personalistas (Di Tella, 1965; Knight, 2005). De igual forma a fines del siglo XX, y en un nuevo contexto político, O'Donnell (1994) declaró el nacimiento de una nueva *especie* de democracia definiéndola como *democracia delegativa*. También podemos incluir en este listado los denominados neopopulismos (Weyland, 2003; Knight, 2005), componentes que llevan a concluir que existe un tipo particular de presidencialismo, luego de un sistemático análisis constitucional, en el que se destacan los dispositivos de poder tales como facultad de designar y evaluar a sus ministros sin consulta al legislativo; la iniciativa legislativa, la creación de decretos y la capacidad de veto; la existencia de *poderes de emergencia*, caracterizados por su ambigüedad en los límites de las facultades asignadas (Cheibub et al., 2011), sumado a la constante tensión entre formas de gobiernos federadas y centralistas acontecidas a lo largo del siglo XIX.

Por tanto, la pregunta que emerge es ¿Por qué ante una serie de rupturas persiste la instalación de regímenes con altas concentraciones de poder como mecanismo de solución de la crisis? Para responder a la interrogante, esta propuesta se complementa por lo planteado por Toro y Arellano (2017), al señalar

la presencia de una cadena causal de tres conflictos fundamentales de principio de siglo XIX, a recordar: emancipación, definición de fronteras y organización del Estado. Dichos conflictos habrían generado un espacio temporal sumido en la incertidumbre política a causa del desmoronamiento del antiguo régimen y las disputas generadas por la formación de las emergentes entidades políticas, de los cuales queda como principal resultado la instalación de estructuras de poder piramidal que otorgan amplias prerrogativas a los presidentes.

Ante estos tres conflictos los agentes enfrentaron momentos de crisis del orden establecido, por lo cual se desplegaron un conjunto de ideas (las mencionadas hojas de ruta) orientadas a diseñar la arquitectura institucional, periodo en el que es posible observar diferentes diseños constitucionales tales como: monarquías constitucionales, dictaduras o ejecutivos plurales, regímenes unitarios o federados (Crespo, 2006, 2013). No obstante, a este diverso despliegue de ideas refrendadas en los diferentes diseños institucionales, durante estos periodos de incertidumbre, los agentes en su mayoría optaron por órdenes políticos centralizados, los cuales privilegiaron la concentración de poder en manos del presidente.

LAS IDEAS, EL CAMBIO Y LA PERSISTENCIA INSTITUCIONAL

En esta propuesta las ideas cumplen un rol clave para explicar la vida política y el cambio institucional. De un tiempo a esta parte, la ciencia política se ha robustecido con innovadores estudios que colocan especial atención a las ideas como factor de cambio institucional (Lieberman, 2002; Somers y Block, 2005). Según Schimdt (2008, 2010), cuatro serían los elementos comunes que distinguen a los científicos políticos que cultivan este enfoque: a) las ideas y los discursos son considerados, independientemente de sus definiciones y alcances, como variables explicativas; b) la importancia de analizar la interacción de las ideas con el contexto institucional; c) la definición del cómo, cuándo y dónde son comunicadas las ideas para explicar el porqué del cambio; d) y finalmente, la consideración de las ideas como su principal motor (p. 304).

Las diferencias en términos ontológicos y metodológicos con el Institucionalismo de Elección Racional (IR), el Institucionalismo (IH) y el Institucionalismo Sociológico (IS) han llevado a plantear la existencia de una cuarta corriente: el Institucionalismo Discursivo (ID) (Schmidt, 2008, 2010, 2011; Béland y Cox, 2011). En definitiva, las ideas en un sentido amplio son denominadas como creencias sobre las cuales se pueden establecer relaciones causales, en el entendido que son ordenamientos cognitivos que orientan estrategias y acciones, construyen paradigmas y programas, que a su vez definen problemas y sugieren soluciones (Béland y Cox, 2011; Garcé, 2015).

Estos estudios han relevado el papel de las ideas instalando importantes contrapuntos en el plano teórico y metodológico (Rueschemeyer, 2006). En primer lugar, el ID se plantea como un corpus teórico capaz de explicar de mejor manera las lógicas de cambio o continuidad institucional. Siguiendo a Schmidt (2008), para las corrientes institucionalistas tradicionales la explicación de los cambios es compleja, ya que los actores adquieren una posición sumisa por estar inmersos en estructuras que definen los incentivos y las preferencias de los agentes (IR); o los agentes se encuentran sujetos a restricciones o dependientes de una trayectoria institucional; o también sumidos en marcos y normas cognitivas que guían la acción humana (IS). De esta forma, como agrega Schmidt, la explicación de los cambios en estas teorías institucionalistas son complejos; por lo general, se realizan a través de eventos exógenos, cambios incrementales, o el reconocimiento de coyunturas críticas.

En este sentido, para estos teóricos las ideas son capaces de quebrar estas miradas estáticas y lineales, al no concebir las instituciones como estructuras que limitan a los agentes. Desde un enfoque de las ideas los agentes son parte consciente de las instituciones capaces de pensar y actuar más allá de estas restricciones estructurales. El dinamismo asignado a los agentes y puntualmente la interacción de los discursos, como contenedores de ideas, permitirían explicar las lógicas causales de cambio o continuidad institucional (Schmidt, 2008, 2010, 2011). No obstante, hay que recalcar que este enfoque se plantea más bien de una forma complementaria con las otras corrientes institucionales.

En segundo lugar, se han desarrollado diferentes estudios con diversos aportes metodológicos para el estudio de las ideas y su incidencia en el cambio o la continuidad. Los temas abordados han sido variados transitando por (1) las políticas públicas y los paradigmas de las políticas (Hall, 1993); (2) las ideologías partidarias y su relación con la elaboración de políticas públicas; (3) la creación de redes de expertos; (4) las instituciones como promotoras del mercado de ideas y como forjadoras de ideas (Blyht, 2002); y (5) las formas de transferir las ideas y la difusión de las políticas (Weyland, 2005, 2011), además de su circulación en el tiempo⁴. Por ejemplo, Parsons (2011) presenta cómo la selección de casos es importante para evidenciar la relevancia de las ideas en su estudio de los procesos de integración de los Estados europeos. A partir de esta metodología descubrió cómo el conjunto de ideas que defendía la creación de instituciones supranacionales como la Unión Europea logró imponerse ante los intereses nacionalistas. A ello Berman (1998, 2006) aporta un excelente trabajo realizando un rastreo histórico de las ideas

[4] Véase el ilustrativo artículo de Adolfo Garcé (2015), en el cual se realiza una sistematización de la literatura sobre el tema.

de la teoría socialdemócrata destacando su auge y caída, evidenciando la importancia de las ideologías políticas de cada país frente a condiciones estructurales similares en la construcción de los estados europeos en el siglo XX. En esta línea, Hall (1989) analiza, en uno de los primeros trabajos de la ciencia política que estudia directamente la influencia de las ideas en el rumbo institucional, la incidencia de las ideas keynesianas en la política económica implementada en los tiempos de la posguerra y su posterior giro en la década del 70 al monetarismo como fuente de pensamiento para justificar las transformaciones de orden económico.

Sin embargo, el interés manifestado por la ciencia política en el estudio de las ideas en el contexto institucional no ha tenido el mismo eco en el desarrollo de la disciplina en AL, salvo contadas excepciones (Garcé, 2015, 2017; Panizza, 2002). En un reciente artículo, Garcé (2015, 216) subraya que el desarrollo de la ciencia política en la región ha transitado por tres periodos: (1) Jurídico Institucional, que tiene su hegemonía en los años 60, muy influenciado por la revolución behaviorista; (2) el Sociológico, sumido por la corrientes estructuralistas-funcionalistas y el marxismo; y (3) el periodo actual definido como La americanización, caracterizado por una mirada positivista, cuantitativa y adscrita a un institucionalismo de elección racional. Ante una ciencia política en AL que no ha puesto atención al emergente interés por el estudio de las ideas y los discursos como variable explicativa, Garcé plantea la necesidad de diversificar y romper con las *mesas separadas* que más bien empobrecen el crecimiento de la disciplina (2015, 222).

La apuesta es entonces proponer enfoques que pongan su atención en las ideas y los discursos, con el objetivo de generar diálogos teóricos y metodológicos con las perspectivas hoy predominantes, capaces de generar intersecciones y aprendizajes mutuos. Las premisas que orientan este trabajo comparten este desafío. Específicamente, se plantea evaluar cuatro proposiciones teóricas para estudiar el cambio y la persistencia institucional en AL: a) Las ideas y los discursos son indispensables para explicar el cambio y el reforzamiento institucional; b) En el predominio del mundo de la incertidumbre se hace difícil establecer equilibrios, linealidad, exogeneidad y normalidad; c) Las ideas no solo deben ser reconocidas como la simple representación de intereses; y d) Las ideas deben ser analizadas en diferentes niveles: filosofía pública, definición de problemas y creadoras de solución.

CAMBIO Y CONTINUIDAD

Testear teorías de cambio institucional, considerando a las ideas como variable explicativa, es una problemática que hay que pensar a la hora de crear

teorías para explicar los procesos políticos en AL, en donde precisamente observamos órdenes institucionales presidencialistas marcados por trayectorias en las que predominan estructuras concentradas de poder, pero a su vez constatan bruscos y permanentes cambios institucionales afectados por la inestabilidad política.

Si bien es cierto, en estos dos siglos de historia republicana han existido avances democratizadores, en el balance final observamos la presencia de constituciones inestables, centralistas e hiperpresidencialistas, legislaturas débiles con poca proactividad, poderes judiciales conservadores y débiles, elecciones contestadas y partidos políticos efímeros (Drake, 2012). Con un total de 251 constituciones implementadas en 20 países en AL, entre 1800 y 2006, concentrándose la mayoría de estos cambios institucionales (172 constituciones) durante el periodo de 1800-1929 (Drake, 2009, 29), se evidencia una propensión al cambio institucional, pero también una atracción por órdenes centralizadores. Vale decir, los cambios institucionales no son la excepción: de ahí la necesidad de desarrollar explicaciones comparativas que definan el cambio y que enuncien las variables que inciden en la creación de determinados diseños institucionales (Negretto, 2015, 30).

Por tanto, para analizar los procesos políticos en AL se debe colocar especial atención no solo a la implementación de enfoques teóricos que expliquen el equilibrio o trayectoria institucional, sino también a aquello que dilucide las lógicas del cambio. En este sentido, los enfoques institucionalistas tradicionales (IR, IH, IS) presentan muchas virtudes para explicar la continuidad al colocar especial énfasis en lo determinante de la estructura económica y los intereses, en las prácticas y estructuras históricas constructoras de lógicas inerciales, las normas y marcos cognitivos que constriñen el accionar del individuo a través de la *lógica de lo adecuado* (Peters, 2003, 51). En consecuencia, por lo general, los cambios son explicados sobre la base de variables exógenas o grandes acontecimientos.

Es innegable que variables exógenas y de ambiente pueden afectar trayectorias institucionales (Toro y Arellano, 2017; Garcé, 2017; Weyland, 2009), pero estas explicaciones requieren ser profundizadas si pensamos, por ejemplo, que el presidencialismo latinoamericano ha tenido diferentes diseños institucionales y con disímiles momentos de concentración o desconcentración de poder a lo largo de su historia. Un ejemplo es el caso de Chile, que durante toda la primera mitad del siglo XIX evidenció un presidencialismo omnipotente; no obstante, a contar de 1870 se implementan una serie de reformas que debilitan el poder presidencial derivando en un seudoparlamentarismo hasta 1925 (Heise, 1974). Otro ejemplo es el experimento reformista del batllismo en Uruguay, que a partir de 1917 busca debilitar al presidencialismo unipersonal instalado

en la constitución de 1830, promoviendo en las reformas de 1934 y 1942 una organización política más favorable al parlamentarismo (Gargarella, 2014, 187).

En este sentido, se plantea la necesidad de formular y aplicar teorías que centren su mirada en el rol de agente y en las variables endógenas que inciden en el cambio institucional. Por esto, siguiendo con la línea argumental de Schmidt (2008), las ideas cumplirían un rol central al no representar necesariamente los intereses objetivos y preferencias fijas; estas más bien son entendidas como construcciones *subjetivas* capaces de definir estrategias y acciones, y por supuesto crear nuevos intereses. Asimismo, las instituciones son concebidas como portadoras de ideas, las cuales siempre estarían sujetas a los constantes vaivenes de la confianza y de la desconfianza.

En efecto, en este enfoque las ideas adquieren relevancia al convertirse en la motivación del cambio y en los dispositivos para conceptualizar y reconceptualizar el mundo. De esta manera, los cambios son explicados endógenamente porque los agentes piensan y actúan en el interior de las instituciones definiendo formas tanto para limitar como modificar la acción. Estas capacidades son denominadas como un *background* de habilidades ideacionales y discursivas; es decir, la capacidad de los agentes de comprender el sentido y significado del contexto, y a su vez la habilidad de pensar críticamente, comunicarlo y persuadir, lo cual le permitirá a los agentes cambiar o mantener el conjunto de normas o reglas (Schmidt, 2008).

LA INCERTIDUMBRE Y LOS INTERESES

Luego de la abdicación del rey de España ocurrida en 1808, en Hispanoamérica la institucionalidad tradicional se derrumba y las emergentes instituciones carecen de la legitimidad suficiente. Ante los tres conflictos enunciados, la política decimonónica se convirtió en un espacio dominado por la incertidumbre. Esto significa, de acuerdo con lo planteado por Blyth (2011), un espacio donde la estabilidad y el equilibrio no deben asumirse como la normalidad y el cambio como lo extraordinario, un mundo donde la linealidad de las causalidades no es la regla para explicar los fenómenos políticos, donde la explicación de los cambios es justificada más bien endógenamente que a partir de variables exógenas, y en el que las distribuciones no son normales.

Bajo este enfoque, los equilibrios son más bien construcciones contingentes y dinámicas en las que los agentes se encuentran en constante negociación. Los generadores causales comúnmente son desconocidos por los agentes y por tanto las causalidades son más bien contingentes y emergentes. Asimismo, la normalidad de los resultados fluctúa, producto de que las causalidades son

inconstantes en relación con los diferentes contextos (Blyth, 2011). En un mundo incierto es imposible determinar el riesgo, ya que los agentes experimentan un mundo dinámico y cambiante, con información parcial; por tanto, son incapaces de determinar el riesgo o la probabilidad.

En un escenario de tales características, las ideas cumplen un papel relevante para explicar los fenómenos políticos y los cambios sociales. En este mundo incierto en el cual no se ven los generadores de los resultados directamente, las causas son inconstantes, y existen interdependencias entre sujeto y objeto, la linealidad y la normalidad no son factibles, las ideas son los mecanismos fundamentales por los cuales los agentes interpretan y construyen la estabilidad (Blyth, 2011). Las ideas se convierten en los mapas orientadores sobre los cuales se busca construir la estabilidad. Asimismo, son el medio sobre el cual los agentes se aglutinan, diseñan y actúan en un contexto en el que el principal debate es la creación de un orden político sobre el cual se establezcan los parámetros para forjar una *estabilidad contingente*.

La propuesta de una estabilidad contingente retrata muy bien la escena institucional de AL a lo largo del siglo XIX y gran parte del XX. La gran cantidad de arreglos constitucionales experimentados es un indicador de esa inestabilidad permanente. Las instituciones no fueron capaces de entregar las certezas necesarias a los agentes para ordenar y aglutinar sus intereses, encontrándose más en la construcción dicha estabilidad. Las guerras de emancipación, de definición de fronteras y la organización de los estados amenazó constantemente la continuidad de los regímenes políticos que reaccionaban con mecanismos y orden institucionales orientados a concentrar el poder político (Toro y Arellano, 2017). Además, estos conflictos no contribuyeron a fortalecer las capacidades organizativas ni identitarias de los emergentes estados nacionales, más bien fraguaron su debilidad institucional y financiera dejando, como señalara Centeno (2003), «una huella de deuda y sangre». A su vez, el caudillismo militar y regional, originado en las guerras de emancipación, se instaló en la región contribuyendo a la inestabilidad política promoviendo salidas extraconstitucionales y/o la creación de arreglos institucionales muy personalistas.

Así pues, en un contexto dominado por el conflicto, en el cual las instituciones son incapaces de organizar a los actores colectivos o articular sus intereses, las ideas se convierten en mapas orientadores capaces de reducir los niveles de incertidumbre de los agentes. En un espacio en el que se despliegan varias opciones *ideacionales*, los actores se refugiarían más bien en un conjunto de ideas que les aporta mayor sentido o agrupan de mejor forma sus intereses. En efecto, la decisión que se tome en estos momentos críticos arrastrará como consecuencia la opción por un diseño institucional que retroalimentará el precario orden existente o justificará su reemplazo.

Asimismo, en un espacio dominado por la incertidumbre, para los agentes no es muy fácil reconocer con precisión sus intereses reales o establecer con certeza los caminos institucionales que maximicen sus beneficios, dado que los órdenes políticos son frágiles, cambiantes y carentes de legitimidad. En este sentido, se plantea que la acción de los sujetos no necesariamente debe ser interpretada como reflejo de su propio interés material; la clave estaría en comprender las percepciones particulares que los agentes tienen de sus intereses materiales. Esta premisa plantea que no es posible explicar y predecir el comportamiento de los agentes solo sobre la base del contexto. De acuerdo con Hay (2011), esto se explicaría porque para los agentes es imposible determinar los intereses reales, no existe información completa que les permita objetivarlos con precisión.

Por lo general, los intereses materiales son más bien una extrapolación idealizada. Considerando que no contamos con la información completa, los agentes se ven obligados a teorizar sobre los puntos ciegos de esos intereses y además de las eventuales estrategias para protegerlos. Es decir, los intereses serían más bien una creación subjetiva e intersubjetiva de los actores, transformándose en filtros cognitivos que orientan el accionar de los agentes (Hay, 2011). De esta manera, estos y las ideas adquieren una relevancia significativa para entender las estrategias y los diseños institucionales. A su vez, los discursos serían portadores de ideas que tienen como objetivo incidir en la acción, y que pueden ser utilizados tanto para la anulación de intereses de un grupo en particular, como para la justificación de los intereses o también dirigirse a la comprensión o reconocimiento de nuevos intereses (Crawford, 2006, 266-283).

LOS DIFERENTES TIPOS DE IDEAS

¿Qué tipo de ideas importan? ¿Por qué algunas triunfan sobre otras? Estas son las preguntas que surgen desde la teoría y que se están planteando en la ciencia política y las ciencias sociales. Para responder a ellas se ha propuesto establecer los niveles sobre los cuales actúan las ideas. Por ejemplo, Campbell (1998) propone distinguir entre las ideas de tipo cognitivas y normativas, las cuales a

[5] Campbell (1998) plantea que las primeras son debatidas teórica y conceptualmente por la elite política, ya que buscan soluciones concretas a las problemáticas políticas; las segundas son las que subyacen o que son invisibles y residen en el fondo del debate político como sentimiento público. Las ideas en su nivel cognitivo, siguiendo a Campbell, deben ser desglosadas como ideas programáticas, las cuales son definidas por técnicos o políticos y se orientan a dar soluciones concretas y específicas a los problemas políticos, buscando prescribir un curso de acción a la contingencia; las ideas como paradigmas

su vez se subdividirían en diferentes niveles o espacios de acción.⁵ En efecto, al tratar las ideas no estamos haciendo referencia a un solo concepto, lo importante es reconocer los diferentes niveles y la forma en que operan a lo largo del proceso político.

En esta línea de distinguir los niveles y la interacción de las ideas, Mehta (2011) propone reconocer tres tipos y niveles en que operan las ideas en la política. El primer tipo sería la forma más evidente de observar cómo las ideas operan en la esfera institucional es cuando se construyen como una solución al problema que aqueja a la sociedad. Por ejemplo, las políticas adoptadas sobre la base de la teoría keynesiana pueden ser entendidas como una solución durante el periodo de entreguerras. No obstante, en la arena política disputan un variado conjunto de ideas que proponen una solución; por tanto, la pregunta que sigue es ¿por qué la autoridad adopta una idea por sobre otra? Las respuestas han sido variadas apuntando en algunos casos a la viabilidad (Hall, 1989), a su vínculo con el contexto político y su recepción con el mundo empresarial, o la relevancia que estas cumplieron en momentos críticos de la sociedad, y la efectividad de las diferentes formas de discursos de comunicación o coordinación (Schmidt, 2008). De esta manera, el surgimiento de un conjunto de ideas ante un espacio de incertidumbre adquiere suma importancia, ya que las ideas que logren posicionar su diagnóstico en la definición del problema y su solución, en este contexto de colapso de los patrones tradicionales, conseguirán imponer sus cánones en el diseño institucional (Mehta, 2011, 32).

El segundo nivel es la solución adoptada por la autoridad política asociada a la definición del problema. En este sentido, Mehta (2011, 33) plantea que un conjunto particular de ideas puede ser reconocido como aquellas que definen el alcance de las posibles opciones para la política. El caos y la anarquía que azotó a Hispanoamérica, producto de los tres conflictos, claramente fue un problema político mayúsculo que involucró el despliegue y el debate de un conjunto de ideas que buscaban su comprensión y definición. El éxito en la definición del

presentan un mayor nivel de elaboración teórica o filosófica dirigidas a entregar explicaciones más generales, planteando una visión de la sociedad o del mundo; tales ideas por lo general se originan en ambientes más académicos delimitando el espacio de la discusión pública, agrega Campbell. En un nivel más normativo encontramos las ideas como manifestación del sentimiento público, suposiciones muy generales que establecen lo deseable, las cuales constreñirían el rango de la discusión normativa definiendo lo aceptable o lo legítimo en grandes segmentos de la sociedad; finalmente, Campbell propone las ideas que podrían ser denominadas como marco (frames), las cuales cumplen un papel más bien simbólico y emotivo, apelando a conceptos e imágenes que tienen una fuerte resonancia en la sociedad.

problema es clave, ya que establece los parámetros de comprensión y, en consecuencia, termina por excluir las otras opciones ideacionales o políticas que no se ensamblan con la forma dominante. Mehta explica que existe una serie de variables que determinarían el triunfo de un conjunto de ideas en la definición del problema: 1) el poder y los recursos de los demandantes; 2) la capacidad de retratar los problemas; 3) el lugar o contexto donde se escuchan los problemas; 4) la autoridad o propiedad que los reclamantes declaran sobre el problema; 5) la existencia de una solución ante el problema definido; y finalmente, 6) la sintonía de la definición del problema con su medio ambiente (Mehta, 2011, 33-35).

Por último, en un nivel más elevado y abstracto se encuentran las filosofías públicas o espíritu de época. Según Mehta (2011), este conjunto de ideas se mantiene en un nivel más complejo de estudiar, al ser una serie de supuestos culturales, sociales y económicos que dominan el discurso público. Básicamente, porque representan el *estado de ánimo* del periodo y, por lo mismo, son utilizados por los agentes como supuestos para priorizar sus definiciones u opciones políticas. De esta forma se puede explicar, luego del proceso de emancipación, el predominio del pensamiento republicano como filosofía pública, el cual se convirtió en un metarrelato que le permitía ganar legitimidad a los actores y establecer prioridades en sus decisiones.

De esta forma, la definición del problema tiene como principal objetivo establecer el número de opciones posibles a implementar. Una vez definido, se impone una fórmula para la comprensión y descripción del problema en cuestión, debilitando la posibilidad del surgimiento de otro conjunto de ideas. Aquellas que tuvieron éxito en la definición del problema, por sobre otras opciones, se explican debido a la disposición de recursos de poder, un contexto favorable, habilidad para retratar el problema, posición de autoridad ante el problema y su capacidad para elaborar una solución.

En este sentido, el conjunto de ideas proclives a gobiernos fuertes con alta concentración de poder, en el contexto de los tres conflictos descritos, tuvo éxito debido a cinco factores: a) La instalación de elites cívico-militares con recursos de poder de coerción; b) Un contexto de beligerancia e instituciones débiles permanentes (caos y anarquía), productos de lo prolongado de los conflictos; c) La capacidad de elaborar un discurso muy conectado con la filosofía pública republicana; d) La recurrente invocación de imágenes épicas y autorreferentes vinculadas al contexto y cargadas de emotividad (militares); y e) La elaboración de una solución simple con un carácter atemporal. En consecuencia, los conflictos de formación del Estado en AL contaron con una batería de ideas que reforzaron la instalación de gobiernos con un marcado acento en la concentración del poder.

CONCLUSIÓN

En definitiva, se plantea que, a partir de la interacción de estas premisas teóricas, se hace relevante estudiar lo clave de las ideas para explicar el cambio y la continuidad institucional observada durante el siglo XIX en AL, asumiendo este espacio temporal como un contexto dominado por la incertidumbre política, donde los actores, ante el derrumbe institucional, solo pueden cobijarse detrás de las ideas para construir nuevos equilibrios que permitan establecer ciertos niveles de certeza. Un escenario en el que la información conocida por los actores es parcial y las experiencias no aportan sustantivamente a la definición de las estrategias a seguir, por lo que solo les queda a los agentes acoger o crear un conjunto de ideas como una representación subjetiva de sus intereses para orientar sus acciones.

Así pues, para comprender la forma en que inciden las ideas en el diseño institucional es pertinente reconocer los diferentes niveles y tipos de ideas, ya sea en el momento de la definición del problema, el establecimiento de soluciones y la relevancia de la filosofía pública de la época. Este corpus teórico permitirá explicar por qué los arquitectos institucionales frente a diversas opciones ideacionales privilegiaron el diseño de estructuras políticas que privilegiaban la (des)concentración y (des)centralización del poder en manos del presidente.

Claramente, esta propuesta investigativa, que pone especial relevancia al papel de las ideas, deberá sortear varios problemas teóricos y metodológicos. Podemos hacer mención de algunas de las críticas que se han formulado a este enfoque teórico, las cuales han sido presentadas sucintamente por Alicia Gómez (2015): 1) La dificultad para determinar empíricamente el impacto de las ideas o de las *habilidades discursivas vanguardistas*, planteado por Schimdt (2008); 2) También se cuestiona la reducción de la agencia a las habilidades discursivas de los actores; 3) y por último, sustentar la explicación del cambio en un tipo de discurso ideal (coherente y consistente), el cual ante un ejercicio deliberativo triunfaría producto de su capacidad de persuasión, lo que, en el mejor de los casos, obligaría a limitar su estudio a sociedades democráticas capaces de desestimar discursos manipuladores o mentirosos. Por tanto, el éxito de esta agenda de investigación deberá responder estos cuestionamientos para fortalecer su capacidad explicativa.

REFERENCIAS

Aguilar Rivera, J. A. (1996). El manto liberal: emergencias y constituciones. *Política y gobierno*, 3(2), 327-358.

- — —. (2000). *En pos de la quimera reflexiones: sobre el experimento constitucional atlántico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- — —. (2002). El experimento constitucional bajo la lupa: respuesta a mis críticos. *Política y gobierno*, 9 (2), 469-485.
- Aljovín, C. (2000). *Caudillos y Constituciones. Perú: 1821-1845*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo de Cultura Económica.
- Basadre, J. (1981). *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*. Lima: Editorial Milla Batres.
- Be'land, D., y Cox, R. H. (Eds.). (2011). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment Ideas and Politics in The Making of Interwar Europe*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- — —. (2006). *The Primacy of Politics Social Democracy and The Making of Europe's Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Bethell, L. (Ed.) (1991). *Historia de América Latina* (Vol. 6). Barcelona: Editorial Crítica.
- Blyth, M. (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- — —. 2011. Ideas, Uncertainty, and Evolution. En D. Be'land y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, 83-104. New York: Oxford University Press.
- Campbell, J. L. (1998). Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. *Theory and Society*, 27(3), 377-409.
- Centeno, M. A. (2003). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Chapman, C. (1932). The Age of the Caudillos: A Chapter in Hispanic American History. *Hispanic American Historical Review*, 12(3), 281-300.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z., y Ginsburg, T. 2011. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. *Texas Law Review*, 89 (7), 1707.
- Collier, D., y Collier, R. B. (1991). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Indiana: Notre Dame University Press.

- Colomer, J. M. (2013). Elected Kings with the Name of Presidents. On the Origins of Presidentialism in the United States and Latin America. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 7, 79-97.
- Crawford, N. (2006). How Previous Ideas Affect Later Ideas. En Robert Goodin and Charles Tilly, *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, 266-286. New York: Oxford University Press, 2006.
- Crespo, M. V. (2006). The Concept and Politics of Tyranny and Dictatorship in the Spanish American Revolutions of 1810. *Redescriptions: Political Thought, Conceptual History and Feminist Theory*, 10(1), 87-114.
- — —. (2013). *Del rey al presidente: poder ejecutivo, formación del Estado y soberanía en la Hispanoamérica revolucionaria, 1810-1826*. México: Colegio de México.
- Di Tella, T. (1965). Populismo y reforma en América Latina. *Desarrollo Económico*, 4(16), 391-435.
- Drake, P. (2009). *Between Tyranny and Anarchy A History of Democracy in Latin America, 1800-2006*. Stanford: Stanford University Press.
- — —. (2012). Difusión histórica, desarrollo y durabilidad de las instituciones democráticas en América Latina en los siglos XIX y XX. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(SPE), 7-30.
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y Gobierno*, 22(1), 199-226.
- — —. (2017). Hacia una teoría ideacional de la difusión institucional. La adopción y adaptación del presidencialismo en América Latina durante el siglo XIX. *Revista Española de Ciencia Política*, 0(44), 13-41.
- Gargarella, R. (2002). Discutiendo el constitucionalismo hispanoamericano. *Política y gobierno*, 9(2), 445-468.
- — —. (2003). El período fundacional del constitucionalismo sudamericano. *Desarrollo Económico*, 43(170), 305-328.
- — —. (2013). *Latin American Constitutionalism, 1810-2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- — —. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina*. Buenos Aires: Katz Editores.

- Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política y gobierno*, 22 (2), 391-415.
- Hall, P. (Ed.). (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- — —. (1993). Policy paradigms, Social Learning, and State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hay, C. (2011). Ideas and the Construction of Interests. En D. Be?land y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, 65-82. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Heise, J. (1974). *Historia de Chile, el periodo parlamentario 1861-1925*: Vol. I. Santiago: Andrés Bello.
- Kavanagh, D. (1991). Why Political Science Needs History. *Political Studies*, XXXI, 479-495.
- Knight, A. (2005). *Revolución, democracia y populismo en América Latina*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Lieberman, R. C. (2002). Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *The American Political Science Review*, 96(4), 697-712.
- Linz, J., y Valenzuela, A. (Eds.). (1988). *La crisis del presidencialismo: el caso Latinoamericano*. Madrid: Alianza.
- López-Alves, F. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Editorial Norma.
- Loveman, B. (1993). *The Constitution of Tyranny. Regimen of Exception in Spanish America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- — —. 1999. *Por la Patria: Politics and armed forces in Latin America*. Wilmintong: DE: SR Books.
- Lynch, J. (1993). *Caudillos en Hispanoamérica, 1800-1850*. Madrid: Mapfre.
- Mahoney, J. 2000. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548
- Mahoney, J., y Rueschemeyer, D. (Eds.). (2008). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. United States of America: Cambridge University Press.
- McLean, I. (2010). Political Science and History: Friends and Neighbours. *Political Studies*, 58(2), 354-367.

- Mehta, J. (2011). The Varied Rol of Ideas in Politics. From “Whether” to “How.” En D. Be?land y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Sciencie Research*, 23-46. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Negretto, G. (2013). *Making constitutions: presidents, parties, and institutional choice in Latin America*, United States of America: Cambridge University Press.
- — —. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. México: Fondo Cultura Económica.
- Negretto, G. L., y Aguilar, J. A. (2000a). Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1916) and Mexico (1857-1910). *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 361-397.
- — —. 2000b. Liberalism and Emergency Powers in Latin America: Reflections on Carl Schmitt and the Theory of Constitutional Dictatorship. *Cardonzo Law review*, 21(5-6), 1797-1823.
- O’Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5, January (1), 55-69.
- Panizza, F. (2002). Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 13, 59-93.
- Parsons, C. (2011). Ideas, Position, and Supranationality. En D. Be?land y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Sciencie Research* (pp. 127-142). Oxford; New York: Oxford University Press.
- Perez Liñan, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review*, 38(3), 149-164.
- Pérez-Liñán, A., Schmidt, N., & Vairo, D. (2019). Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016. *Democratization*, 26(4), 606-625.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Posada-Carbó, E. (2006). De caudillismos y populismos, viejos y nuevos (A modo de presentación). *Revista de Occidente*, 305, 5-9.
- Rueschemeyer, D. (2006). Why and How Ideas Matter. En R. E. Goodin & C. Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford; New York: Oxford University Press.

- Schensul, D. y Mahoney, J. (2006). «Historical Context and Past Dependent». En *The Oxford Handbook of contextual political analysis*, de Robert Goodin and Charles Tilly, 454-471. New York: Oxford University Press, 2006.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 303-326.
- — —. (2010). Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism.” *European Political Science Review*, 2(01), 1.
- — —. (2011). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In D. Be?land y R. H. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford; New York.
- Somers, M. R., y Block, F. (2005). From Poverty to Perversity: Ideas, Markets, and Institutions over 200 Years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 70(2), 260-287.
- Ternavasio, M. (2017). La fortaleza del poder ejecutivo en debate: Una reflexión sobre el siglo XIX argentino. *Revista de Historia*, 2(24), 5-41.
- Toro-Maureira, S., y Arellano-González, J. C. (2017). The Architecture of Governments in Conflict Environments: The Origin and Crystallisation of Presidentialism in Latin America. En J. Gordin y L. Renno (Eds.), *Institutional Innovation and the Steering of Conflict in Latin America* (pp. 33-56). United Kingdom: ECPR Press.
- Vallenilla Lanz, L. (1991). *Cesarismo democrático y otros textos*. Caracas: Biblioteca Ayacucho.
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Walker, I. (2009). *La democracia en América Latina: entre la esperanza y la desesperanza*. Santiago: Uqbar.
- Weyland, K. (2003). Latin American Neopopulism. *Third World Quarterly*, 24(6), 1095-1115.
- — —. (2005). Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, 57(02), 262-295.
- — —. (2011). Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina hoy: Revista de ciencias sociales*, (57), 117-143.
- Zelizer, J. (2010). What Political Science Can Learn From the New Political History. *Annual Review of Political Science*, 13, 25-36.