

La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política.

Adolfo Garcé* y Camilo López**

Resumen:

En este trabajo se analiza la política exterior como política pública, atendiendo a la dinámica de competencia política que se da en el proceso de su elaboración, implementación y ejecución, colocando a la dimensión de las ideas como un elemento clave para la comprensión del cambio en esta política. El redescubrimiento de las ideas, la retórica y el discurso en el proceso de las políticas públicas va avanzando en la Ciencia Política, a partir de la introducción de la dimensión cognitiva basada en ideas en sus modelos de análisis. Desde estos enfoques, particularmente desde el Institucionalismo Discursivo, se abordan algunos conceptos relevantes para explicar la dinámica de la política exterior, como por ejemplo: las políticas como paradigmas, las coaliciones en torno a ideas, la noción de comunidad epistémica, entre otras. Como caso de aplicación de algunos de estos aportes conceptuales, se escogió el fracaso de la iniciativa de suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica que tuvo lugar en Uruguay durante el Gobierno Tabaré Vázquez (2005 – 2010).

Palabras clave: política exterior – institucionalismo discursivo – TLC – Uruguay – partidos - políticos

Introducción

Este trabajo analiza la política exterior como política pública, por lo tanto la aborda desde un marco politológico, y persigue dos objetivos complementarios. El primero es aportar una mirada sintética sobre la importancia que poseen los enfoques que, desde la Ciencia Política, colocan a las ideas como un factor relevante para el análisis de las políticas públicas. Para ello, luego de definir porqué se analiza a la política exterior como política pública y porqué el caso uruguayo es un campo fértil para el análisis desde estos enfoques, se realiza una breve presentación sobre la importancia de las ideas y sus interacciones con los intereses y las instituciones. El segundo objetivo es, bajo el paraguas del marco de perspectivas agrupadas en el Institucionalismo Discursivo, utilizar como caso de aplicación de algunos de estos aportes conceptuales el fracaso de la iniciativa de suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica que tuvo lugar en Uruguay durante el Gobierno Tabaré Vázquez (2005 – 2010). Se espera que el ejercicio abone la concepción de revalorizar la inclusión de las ideas en el análisis de las políticas públicas y particularmente en el caso de la política exterior.

* Doctor en Ciencia Política, Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: adolfo.garce@cienciassociales.edu.uy

** Candidato a Doctor en Ciencia Política, Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: camilo.lopez@cienciassociales.edu.uy

1. La política exterior como política pública.

En este trabajo se aborda la política exterior desde un enfoque analítico de la Ciencia Política, colocando a los partidos como actores centrales en la orientación de la misma. Por lo tanto, se concibe la política exterior en tanto política pública. Para ello, siguiendo a Ester Mancebo (2002: 140-141),¹ la misma es entendida como un conjunto de líneas de acción diseñadas, decididas y efectivamente seguidas por la autoridad en el ámbito de su competencia.

Es un binomio integrado por contenido y proceso. El primero es un conjunto de líneas de acción orientadas normativamente por ciertos principios u objetivos rectores. Estas líneas de acción son actos y “no actos”, en el entendido que la omisión de actuar también puede construir una política. Y estas líneas de acción se efectivizan a través de leyes, acuerdos, tratados, etc. Se constituye un ciclo de política, atravesado por la negociación y el juego político entre los actores, que va desde el diagnóstico a la evaluación, pasando por la inclusión en la agenda, el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación; siendo estos procesos atravesados por diferentes instancias de negociación y debate.

Al igual que toda política pública, la política exterior se iniciará a partir de un diagnóstico –nunca neutro, pues prefigura las soluciones–, de una forma de comprender el escenario y de una definición de los problemas a resolver o desafíos frente a los que actuar. La construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, la inclusión en la agenda, su negociación, la toma de decisiones, la implementación, el monitoreo y la evaluación comparten una dinámica comparable a la de cualquier política pública.

Cada arena de políticas tiene sus especificidades y por tanto sus propias complejidades. En el caso de la política exterior son diversos los actores que participan en el ciclo de dicha política pública. Para el caso uruguayo, que es el analizado en este trabajo, la centralidad de los partidos políticos como actores políticos dominantes pero no excluyentes, ha sido una de las conceptualizaciones surgidas como línea de larga

¹ Debe señalarse que María Ester Mancebo (2002), en su análisis recoge, reconfigura y sintetiza aspectos de diversos autores. Los que aquí se recogen, son síntesis y construcciones de Mancebo a partir de Meny y Thoenig (1992).

duración en su historia y clave configuradora del sistema político uruguayo visto como una partidocracia (Caetano, Rilla y Pérez 1987).

Desde el enfoque propuesto, son los partidos quienes orientan la política exterior a partir de ideas e intereses² en el marco de instituciones que son construidas por los actores y a su vez generan incentivos para su comportamiento. Pero atendiendo a la estructura del sistema de partidos uruguayo se deberá observar detenidamente también a las fracciones o agrupamiento de fracciones y las dinámicas de competencia y colaboración inter e intrapartidaria.

En Uruguay los agentes políticos de relevancia son de dos tipos: partidos y fracciones. Por lo tanto se deberá atender la naturaleza fraccionalizada de los partidos. De esta manera, es importante observar tanto la fragmentación del sistema de partidos como la fraccionalización de los partidos. La fraccionalización de los partidos y las características peculiares del sistema electoral que regula la competencia entre ellos y entre las fracciones de los mismos ha llevado a la configuración de un sistema de competencias inter e intrapartidarias.

Siguiendo la descripción de Chasqueti y Moraes (2000: 311 – 317), el sistema de partidos uruguayo muestra una estructura política con un alto nivel de institucionalización y con barreras para el surgimiento de nuevos partidos. Los partidos uruguayos poseen un formato fraccionalizado de agentes de gran visibilidad pública y con estructuras de liderazgo consolidadas. Esto hace que existan instancias de competencia donde las fracciones buscan construir liderazgos, no exentos dichos momentos de conflicto, dentro de los partidos, pero también con momentos de cooperación intrapartidaria e incluso interpartidaria.

Se da una coexistencia de intereses, por una parte a nivel de partido y por otra parte los de las fracciones. Aunque debe decirse que los intereses de los partidos pueden entenderse como la resultante de los intereses de las fracciones que los componen, aunque pueden existir intereses diferentes entre las fracciones.

² La mirada que se adopta en este documento es similar a la de Blyth (2002 y 2011), quien avanza con una visión más constructivista de los intereses, ya que señala que las ideas constituirían a los intereses. Este enfoque se explicita más adelante al igual que la construcción de intereses que incluye valores, costumbres y tradiciones. A la vez que se presenta que los intereses son expresados a través de instituciones que son mediadoras y representantes, como son los partidos políticos, de intereses diversos de los actores.

Partidos y fracciones al competir buscan diferenciarse y adoptan diferentes posiciones a partir de perfiles ideológicos, en tanto conjunto de ideas que constituyen y caracterizan a los actores, y matrices de pensamiento político como “mapas de ruta” para la acción, siempre condicionada por los incentivos institucionales del espacio en el que desarrollan su acción.

En un país donde los partidos, y sus fracciones, son centrales en el sistema político es plausible argumentar que la política exterior ha sido una política de partidos orientada por las preferencias de los mismos, aunque es probable que hayan existido momentos donde los acuerdos interpartidarios fueran posibles. Si bien puede señalarse que la política exterior uruguaya, muchas veces considerada de Estado, tuvo durante el siglo XX características marcadas por el internacionalismo, el multilateralismo y el panamericanismo, en consonancia con la visión impulsada por el Partido Colorado, quien ocupó durante la mayoría del tiempo el gobierno, siendo contrapesada por las posturas del Partido Nacional que se opuso a algunas acciones panamericanistas promovidas desde el gobierno.

Buquet (2007) ha puesto de manifiesto un proceso de partidización, o visibilizó un momento de divergencia, a través de las diferencias en las opiniones y expectativas de las élites políticas sobre la estabilidad, previsibilidad y posibilidad de acuerdos interpartidarios en esta arena de política. Este proceso se manifiesta especialmente a partir del gobierno de Tabaré Vázquez (2005 – 2010), pero comenzó a registrarse la transformación a partir del gobierno de Jorge Batlle (2000 – 2005). Buquet afirma que: “[...] *la política exterior pasó de verse como una política de Estado a convertirse en un campo fundamental de discusión y divergencia en la política nacional. [...] la política exterior se convierte crecientemente en una cuestión de disputa ideológica, tanto entre los partidos como entre sectores al interior de los mismos.*” (Buquet 2007: 117).

Por otra parte, Chasquetti (2007), ha mostrado como algunos temas, como por ejemplo la relación de Uruguay con Venezuela o el MERCOSUR:

“[...] dividen al sistema político y erosionan la idea de que la Política Exterior es un campo propicio para generar consensos políticos amplios (o políticas de Estado). En el estudio se muestra que el discurso tradicional que se refiere a la Política Exterior como una política de consenso es un discurso falso. El proceso

legislativo estudiado demuestra que, por el contrario, es un elemento distintivo que divide las aguas.” (Chasquetti 2007: 98).

Las afirmaciones que Buquet (2007) y Chasquetti (2007) realizan a partir de los resultados de sus investigaciones muestran la relevancia de trabajar sobre los posicionamientos que tienen partidos y fracciones sobre la política exterior del Uruguay.

Los debates inter e intrapartidarios ponen de manifiesto la existencia de diferentes concepciones, posturas, objetivos, medios y horizontes de la inserción internacional. Incluso puede decirse que en ciertos debates sobre la inserción internacional del Uruguay, las fracciones de los partidos, o agrupamientos de fracciones, han tenido posicionamientos más cercanos con fracciones de otros partidos que con fracciones de su propio partido. Ejemplo de esto es el debate, durante el gobierno de Tabaré Vázquez, en torno a suscribir un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos de Norteamérica (Porzecanski 2010), hecho que se toma aquí como caso de análisis.

Antes de avanzar en los enfoques que consideran relevante el papel de las ideas en el proceso de políticas públicas, debe decirse que al igual que en el debate sobre la dinámica de las mismas, pueden reconocerse tres familias de enfoques teóricos en Relaciones Internacionales que también privilegian en sus explicaciones a los intereses, a las instituciones o a las ideas. Como señala Garcé:

“La controversia teórica de carácter general, en torno a la dinámica de las políticas públicas reaparece, más o menos explícitamente, en el campo específico de la política exterior. La tradición realista, con Hans Morgenthau a la cabeza, ha propuesto entender las relaciones internacionales a partir de los intereses nacionales (‘el rasgo principal del realismo político es el concepto de interés’). Con Kenneth Waltz, la teoría de las relaciones internacionales viró hacia el institucionalismo: es la ausencia de instituciones capaces de regular el conflicto entre las naciones lo que explica la dinámica de las relaciones internacionales. Recientemente, diversos autores, como Judith Goldstein y Robert Keohane, han buscado incorporar el papel de las ideas en relaciones internacionales.” (2009: 3).

A pesar de esta convergencia teórica entre “familias analíticas” de políticas públicas y relaciones internacionales, en este trabajo, se entiende que visualizar la política exterior

como política pública y abordarla con un enfoque politológico es clave para avanzar en su comprensión, “abriendo la caja negra” de su proceso doméstico.

2. Ideas, intereses e instituciones en la política exterior.

Seguramente las políticas públicas sean mucho más complejas que los modelos analíticos y explicativos que se aplican a su estudio. Esto es un punto de inicio para abordar críticamente al menos tres aspectos: nuestra ontología (en tanto forma de ver la realidad), nuestra epistemología (como tipo de relación entre el investigador y el saber) y la metodología que usamos.

Roth Deubel (2007: 48 y ss), siguiendo a Egon Guba (1990), señala que existen cuatro paradigmas que orientan a los investigadores en ciencias sociales que pueden ubicarse en un continuo donde la realidad es completamente objetiva en un extremo y totalmente relativa y subjetiva en el otro. Estos paradigmas son: el positivismo, el pospositivismo (o racionalismo crítico), la teoría crítica y el constructivismo.

En este apartado, buscando un equilibrio entre neopositivismo y constructivismo nos centraremos en el papel de las ideas y para ello se trabajarán las relaciones entre ideas, intereses e instituciones.

2.1 Ideas, discursos y políticas públicas.

El redescubrimiento de las ideas, la retórica y el discurso en el proceso de las políticas públicas va avanzando en la disciplina desde la década de 1980, a partir de la introducción de la dimensión cognitiva basada en ideas en sus modelos de análisis. (Roth Deubel 2007: 54 y ss).

Hall (1993) analiza el cambio en las políticas públicas enfatizando el rol de las ideas al observar las políticas públicas como paradigmas y por lo tanto explicando el cambio a partir de secuencias de normalidad, crisis y establecimiento de una nueva normalidad.³

Por su parte, Sabatier (1999) partiendo, también, de la idea de paradigmas busca explicar el cambio en las políticas públicas a partir de la consolidación de coaliciones en

³ Esta visión de Hall (1993) se basa en la propuesta de Thomas Kuhn sobre la ciencia, y se aproxima también a la de programas de investigación de Imre Lakatos. Peter Hall aplica esta perspectiva para analizar la sustitución del paradigma keynesiano por el paradigma liberal en el Reino Unido durante el gobierno de Margareth Thatcher.

torno a ideas que logran impulsar transformaciones. Sabatier desarrolla un modelo de análisis (*Advocacy Coalition Framework*) que tienen a las ideas como variable central. Haas (1992), en la misma línea que Sabatier, construye el concepto de “*comunidad epistémica*”, entendida como comunidad formada por profesionales que poseen los mismos valores políticos que buscan influir desde su óptica en la arena de las políticas públicas.

Hall, Sabatier y Haas hacen énfasis en señalar, como remarcan Muller y Surel (1998), que los valores, las ideas y las representaciones importan para entender las políticas públicas, ya que se constituyen en “*matrices cognitivas y normativas*”. Roth Deudel señala que las mismas “[...] *influyen en la determinación, concepción, estabilidad y cambio de las políticas públicas.*” Y agrega:

“La introducción de estos conceptos en las teorías explicativas de las políticas públicas se relaciona con la importancia creciente tomada por la epistemología constructivista en las ciencias sociales, la cual insiste en ‘la importancia de las dinámicas de construcción social de la realidad en la determinación de los marcos y prácticas socialmente legítimos a un momento preciso’. Dicho de otro modo, la lógica de los intereses objetivos de los actores individuales y colectivos, la perspectiva utilitarista, privilegiada en la mayoría de los análisis tradicionales, no es suficiente para explicar las políticas y las acciones públicas; es necesario tener en cuenta una dimensión intelectual o cognitiva.”
(Roth Deubel, 2007: 56).

Cejudo (2010), propone analizar el potencial del enfoque constructivista en el campo de las políticas públicas. Rescata la importancia del discurso, retomando la idea planteada por Majone (1997) al decir que las políticas públicas están hechas de palabras. Desde este enfoque, las ideas y los discursos tienen efectos sobre el contenido y el proceso de la política pública, desde cómo se define el problema, cómo se elabora la agenda, cómo se diseñan y legitiman soluciones, decisiones y resultados y cómo se explican procesos.

En este mismo sentido, Olvera (2004) señala que estos procesos implican disputas en torno a conjuntos de ideas que implican visiones, valores y creencias sobre los factores que causan los problemas y sobre cuál es la forma de abordarlos para su solución. Estas

disputas se manifiestan en el ciclo de las políticas públicas o en el proceso político de construcción institucional.

Para Cejudo (2010) es necesario ver ideas y como las mismas se presentan en discursos, la validez en la argumentación y los usos retóricos para convencer. Esto hace imprescindible que se atienda el cómo se construyen los discursos y cómo impactan sobre las políticas públicas. Los argumentos en torno a las políticas públicas mezclan datos, interpretaciones, opiniones y evaluaciones con el fin de comunicar decisiones, justificarlas y legitimarlas. Las decisiones incluyen datos, evidencias, contenidos técnicos y también argumentos y significados.

El discurso incide en la implementación, en la comunicación y orientación que los decisores transmiten a los implementadores, lo que puede generar *gaps* en la implementación y bloqueos de los implementadores. La evaluación no es ajena a las ideas y los discursos, que pueden condicionar el resultado y el proceso de la evaluación.

En este enfoque no puede perderse de vista las luchas y los diferentes recursos de poder con que los actores concurren a estos campos de batallas discursivos o de ideas; pero lo que no aparece claramente delimitado es el espacio institucional en que se dan estas disputas, aspecto que el institucionalismo discursivo (ID) intenta resolver.

En los enfoques constructivistas la disputa política es una disputa por significados sociales. Al partir de una tradición teórica diversa, con cercanías ontológicas pero con diferencias epistemológicas y metodológicas, podemos encontrar desde enfoques posmodernos hasta planteos cercanos a las teorías post estructuralistas del discurso cercanas a planteos gramscianos sobre la búsqueda de construcción de discursos hegemónicos.

A pesar de los problemas de una corriente constructivista aún poco cohesionada internamente en lo epistemológico y metodológico, vale la pena señalar que realiza aportes significativos que luego son recogidos por el institucionalismo discursivo. Entre ellos cabe destacar: la importancia de la intersubjetividad en la acción social; el tomar como unidades de análisis a las ideas, discursos, normas, tradiciones y sentidos compartidos; la dialéctica entre agente y estructura, y por tanto la dialéctica de construcción entre ideas, intereses e instituciones; y, por último, la atención sobre el rol de las ideas en el cambio en las políticas públicas.

De alguna manera, el constructivismo se acerca al institucionalismo sociológico al analizar discursos colectivos que surgen de la interacción entre agente y estructura, generando una constitución mutua de los componentes de este binomio, y que se consolidan como culturas, normas o tradiciones. Los constructivistas señalan que los discursos colectivos crean hábitos, roles, se institucionalizan y si estos significados compartidos fruto de la interacción entre individuos generan estructuras estables se constituyen así en normas y expectativas sobre cómo entender el mundo, sobre qué comportamientos son legítimos, sobre qué identidades e intereses son posibles. Este enfoque se asemeja a lo que Ross (2010: 7 - 8) señala al decir que la cultura importa al brindar un marco a los actores para comprender el mundo, que permite clasificar a los actores y orientar acciones. En este sentido Hajer define el discurso, de forma muy similar a los planteos centrados en la cultura que realiza Ross, al ver al mismo como un conjunto específico de ideas, conceptos y categorizaciones que son generados y transformados en un conjunto de prácticas y por medio de los cuales se da significado a la realidad física y social (Hajer 1995:44).

En este sentido vale recordar el planteo de Deborah Stone, quien también señala, al igual que Ross, que los actores no realizan análisis racionales basados en información exhaustiva (o incluso los enmarcados en una perspectiva de racionalidad limitada), sino basan sus decisiones en narrativas explicativas de la realidad. (Stone 2001).

Antes de formular la propuesta del institucionalismo discursivo, Schmidt había señalado la importancia de ver las ideas y discursos como parte del entorno institucional, o sea dentro del conjunto de reglas (culturales, organizacionales y legales) que afectan el “*policy making process*”. (Schmidt 2002). En los próximos apartados se recogen los aspectos más importantes de este enfoque a la luz del caso de estudio que se presenta en este trabajo.

2.2 Ideas e institucionalismos.

Hall y Taylor (2003) sintetizan las tres corrientes del neoinstitucionalismo, mostrando como el institucionalismo de la elección racional centra sus explicaciones en los intereses, el histórico en el peso de legados y trayectorias y el sociológico en la cultura, a la vez que proponen buscar una síntesis entre los enfoques.

Schmidt (2011) formula la existencia de un cuarto nuevo institucionalismo, el discursivo (ID).⁴ Este planteo considera que el discurso, en el que los actores participan en el proceso de generación, deliberación, y legitimación de ideas sobre la acción política se da en el contexto institucional de acuerdo a una “*lógica comunicativa*”. Para Schmidt, el ID es un concepto paraguas para diversos trabajos en Ciencia Política que tengan en cuenta el contenido sustantivo de las ideas y de los procesos interactivos de discursos que sirven para generar esas ideas y comunicarlas al público.

En este sentido el ID puede aportar en la construcción de un marco analítico como este, ya que se propone un argumento en el que una de las variables claves para entender la política exterior son las ideas que los partidos y fracciones poseen. Adicionalmente, el ID permite, sin negar la importancia de los intereses, hacer dialogar una noción materialista con una visión constructivista de los intereses.⁵ Si bien para el ID, la realidad material existe objetivamente, los intereses no son objetivos, ya que se construyen a partir de la interacción subjetiva de los actores con sus condiciones materiales.

Otro punto fuerte que el ID aporta para el marco analítico de este trabajo es el ver las instituciones como el marco en el que los actores piensan y se comunican con otros. Las instituciones no son únicamente externas a los agentes, también son internas, pues son producto de la construcción que los actores realizan y a la vez generan incentivos y constreñimientos sobre los mismos.

Y por último, la importancia que le da este enfoque a las ideas para explicar el cambio y la continuidad. Los agentes disponen de un “*background*” y “*foreground ideational abilities*” que les permiten interactuar y comunicarse críticamente en y sobre las instituciones, para cambiarlas (o mantenerlas). Ya que el ID coloca a las ideas como fuerzas que ayudan a los individuos a expresar sus preferencias y se plasman en procesos discursivos interactivos que ayudan a producir el cambio político.

⁴ El planteo de Schmidt se acerca a lo que Hay (2006) llama institucionalismo constructivista. Puede decirse que el planteo de Schmidt no se encuentra tan radicalmente cerca de la epistemología constructivista de Hay ya que, por ejemplo concibe la existencia de intereses “objetivos” pero contempla la naturaleza constructivista de los intereses también.

⁵ En el enfoque de ID los actores no son racionales, sino *sentient agents* (conscientes de su subjetividad).

2.3 Ideas e intereses.

Los diferentes institucionalismos poseen enfoques que se ubican en diferentes posiciones en el continuo entre el positivismo y el constructivismo en tanto categorías o escuelas epistemológicas. Los enfoques positivistas conciben a las ideas como un reflejo de los intereses estratégicos de los actores, mientras que los enfoques constructivistas se considera que las ideas construyen a los intereses.

Como reseña Schmidt (2011), en el campo de las Relaciones Internacionales, Goldstein (1993) sugirió que en condiciones de incertidumbre, las ideas se comportan como “hojas de ruta” que canalizan intereses hacia abajo en direcciones específicas de política, sirviendo como filtros, que proporcionan a los políticos la posibilidad de optar por ciertas estrategias.⁶ En este planteo, las ideas son poco más que mecanismos para elegir entre intereses o puntos focales para la conmutación entre los equilibrios posibles.

Por su parte, Blyth (2002 y 2011), avanza con una visión más constructivista de los intereses, ya que señala que las ideas constituirían a los intereses. El problema central que Blyth señala es que los institucionalistas de la elección racional abandonan la búsqueda de ideas porque en realidad no lograrían mantener la separación artificial entre intereses “objetivos” e “ideas” subjetivas acerca de los intereses. De esta manera, estos intereses construidos subjetivamente erosionan la noción de intereses objetivos que está en la base del modelo de la teoría de la elección racional, cuestionando la preexistencia de las preferencias de los actores.

Debe señalarse que el ID no ignora a los intereses materiales que están en la base de los incentivos institucionales del institucionalismo de la elección racional. El ID problematiza la noción racionalista de intereses objetivos, señalando que los mismos se forman como respuestas subjetivas a las condiciones materiales (Blyth 2002).

En este sentido Blyth (2002 y 2011) afirma que el institucionalismo de la elección racional posee un supuesto equivocado al afirmar que la mayoría de los fenómenos son explicables en términos de “*riesgo de Knight*”, ya que los mismos son directamente observables por los agentes y que los mismos pueden calcular la probabilidad de los posibles resultados de sus preferencias. Para Blyth, estas situaciones se explicarían

⁶ Véase también Goldstein y Keohane (1993).

mejor a través de la *“incertidumbre de Knight”* porque las preferencias son parte de un mundo que no es directamente observable y los agentes no tienen claro cómo alcanzar sus intereses, la incertidumbre es grande y sus intereses son estructuralmente indeterminados. (Schmidt 2011: 58).

El enfoque del ID, al abordar la construcción de intereses incluye valores, costumbres y tradiciones. De alguna manera, como se señala anteriormente, se aproxima al institucionalismo sociológico, donde la cultura y las normas tienen una relevancia central. La diferencia aquí es la capacidad dinámica que se le da a las ideas en el ID en tanto variable independiente en los procesos de cambio, pues es a través de ideas movilizadas en los discursos que se transmiten estos valores o tradiciones para perpetuarlas, modificarlas o reemplazarlas por otras.

Compartimos la visión de Sikkink al señalar que: *“Las ideas sobre la economía y la política están presentes desde el comienzo mismo del proceso de formulación de los intereses, conformando no sólo la percepción que los actores tienen de sus posibilidades, sino también su comprensión de los propios intereses.”* (Sikkink 2009: 302).

2.4 Ideas e instituciones.

En este trabajo se entenderá a las instituciones como: *“[...] las organizaciones establecidas, las normas y prácticas que regulan su funcionamiento interno, y sus relaciones con otras instituciones y con la sociedad. Dichas normas y prácticas pueden ser formales (estar incorporadas a leyes o reglamentos), o bien informales o implícitas.”* (Sikkink 2009: 29). Se abordarán las instituciones que se vinculan con la elaboración de la política exterior, como por ejemplo los partidos políticos y sus fracciones, el Poder Ejecutivo y el Parlamento, entre otras.

Como señala Caldera:

“Tanto el comportamiento de los actores políticos, como los valores y preferencias a los que se hace referencia con dicha acción, no son exógenos con respecto a las instituciones públicas sino que se desarrollan en su seno, así, se genera un proceso que fortalece la estructura de valores y conocimientos preexistentes. Los hechos y los valores están vinculados en esta previa

comprensión y las instituciones políticas organizan estas interacciones con objeto de dar forma a las interpretaciones y preferencias. [...] los arreglos institucionales de una sociedad, situados en un espacio y un tiempo determinados, son más que simples reglas, sino que se incluyen estructuras de significado que los actores tienen en mente cuando diseñan las instituciones.” (2010: 59).

El vínculo entre ideas e instituciones, en la literatura que estamos abordando, como ya hemos señalado resurge en la década de 1980 y a inicios de la de 1990 con trabajos como los de Hall (1989), Hecló (1994) y Sikkink (2009).⁷ Trabajos que parten del institucionalismo histórico (IH) pero que van dando un rol clave a las ideas en el resultado obtenido por las instituciones. Incluso North (1990) incluyó a las ideas como punto central para explicar la construcción institucional, y también las conceptualizó como “modos mentales compartidos.” En este sentido Denzau y North señalan que: “*La gente actúa en parte sobre la base de mitos, ideologías y teorías a ‘medio cocinar’*”. (1994:3)

Por su parte, para Rothstein (2005) las instituciones no son estructuras neutras de incentivos o productos inmutables de la cultura, sino portadoras de ideas o “*memoria colectiva*”. Esto hace que los actores generen diferentes posiciones de confianza o de desconfianza frente a las mismas y busquen mantenerlas o transformarlas.

Como se ha señalado, en algunos planteos del IH las ideas han sido tomadas como una variable importante. De alguna manera pueden encontrarse al menos dos enfoques en el IH sobre el rol de las ideas. Unos ven las instituciones como constitutivas de ideas y otros ven las ideas como constitutivas de las instituciones, aunque modeladas por ellas, acercándose así al ID.

Los neoinstitucionalismos de la elección racional, histórico y sociológico conciben a las instituciones como estructuras externas a los actores que constituyen reglas que generan incentivos que condicionan su acción. Para el ID, las instituciones son internas a los actores, constituyendo estructuras (de pensar y de actuar) que limitan la acción y como constructos (de pensar y de actuar) creados y modificados por los actores. De esta

⁷ El texto en su primera edición está en inglés: Sikkink, Kathryn (1991). *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.

manera, la capacidad interna para crear, mantener y transformar instituciones deriva de las capacidades de los actores (Schmidt 2011).

Debe señalarse que aún no se han realizado desarrollos teóricos, desde el ID, sobre cómo explicar el cambio en las ideas, aunque si se ha estudiado el cambio en las instituciones a partir del cambio en las ideas.

Si debe señalarse que lo que diferencia al ID del IH es que el primero toma a las ideas como la variable central para la explicación del cambio. Esto también lo distancia del institucionalismo sociológico, ya que su enfoque coloca a las ideas en marcos cognitivos, tradiciones o sistemas de significados, menos dinámicos, más inerciales y que por lo tanto explican mejor la continuidad que el cambio.⁸

Sikkink (2009) señala que las ideas se hacen fuertes cuando anidan en instituciones, y creo que esto es central para ver las ideas tanto en los partidos, fracciones y en la propia burocracia especializada estatal de la política exterior. Adicionalmente para entender el sistema político que las instituciones integran y a la vez constituyen, habrá que tener en cuenta lo que Hall (1989) llama la naturaleza del discurso político nacional, que quizá marque los límites o los parámetros generales de las tónicas de las ideas que, aunque puedan ser divergentes, deberán tener presente ese discurso nacional.

Uruguay posee un sistema de partidos institucionalizado. Mainwaring y Scully (1995), inicialmente plantearon este concepto, constituyéndolo a partir de una combinación de cuatro dimensiones: la estabilidad en los patrones de competencia entre partidos, la profundidad de las raíces del sistema de partidos en la sociedad, la legitimidad de los partidos y el proceso electoral, y el nivel de organización interna de los partidos. Esto implica el supuesto de que en un sistema de partidos institucionalizado con fuertes raíces partidarias en la sociedad los vínculos ideológicos y programáticos son básicos para el establecimiento de los mecanismos de competencia política.

La centralidad de los partidos y de partidos gobernantes en Uruguay permitió el desarrollo de los mismos como portadores de ideas que se anidaron en ellos y se resignificaron, de forma homeostática: cambiando para mantenerse estable. Los partidos readaptan y transmiten ideas que están anidadas en ellos. Y la partidocracia uruguaya no

⁸ Debe señalarse que si se incluye una perspectiva de transformación gradual o por refundaciones de tradiciones o nuevas construcciones de sentidos, podría encontrarse una mayor cercanía con el ID.

permitió el surgimiento de burocracias aisladas en el servicio exterior, en el sentido de Skocpol (1985: 16), o sea protegidas de las pretensiones electoralistas y como reductos de técnicos que desarrollaran una perspectiva propia, la impulsaran e implementaran al margen de las orientaciones del gobierno de partidos.

La burocracia del servicio exterior aprendió la orientación política institucional que se había anidado en la institución durante el trayecto de gobiernos colorados, donde una perspectiva de la política exterior se impulsó y tuvo frenos, desde otros actores políticos, que se incorporaron a esta estrategia y luego se consolidó una identidad institucional que se transmitió por pautas organizacionales, incentivos institucionales y cursos de formación. Esto va de la mano con un reclutamiento de los burócratas primero a partir de afinidades partidarias y luego usando reglas que favorecían el ingreso de candidatos de un mismo grupo social.

3. El fracaso del TLC entre Uruguay y Estados Unidos de Norteamérica: comunidades epistémicas, partidos, ideas y tradiciones.

Para describir el caso y realizar un análisis, que utilice aportes de perspectivas ideacionales, se aplicará el clásico esquema formulado hace casi tres décadas por Kingdon (1984): se narrará cómo se generó, la respectiva oportunidad para la innovación (*policy window*) distinguiendo entre las tres corrientes (*problems stream*, *policy stream* y *political stream*), y se resumirá el desenlace del evento estudiado. Finalmente, se realizarán reflexiones sobre el rendimiento de incluir factores ideacionales en el análisis de las políticas públicas, particularmente en la política exterior.

El presidente Tabaré Vazquez gobernó Uruguay desde 2005 a 2010 contando con mayoría parlamentaria constituida por el contingente legislativo de su partido, el Frente Amplio. Con el apoyo de la poderosa red de economistas que tenían el control de la política económica, impulsó entre 2005 y 2006 un TLC con Estados Unidos de Norteamérica. La conformación de una amplia coalición opositora integrada por sectores políticos del Frente Amplio, actores gremiales (especialmente sindicatos), intelectuales de izquierda y universitarios terminó bloqueando la iniciativa presidencial. Chocaron dos redes de expertos, que invocaban evidencias empíricas y saberes

distintos. A la larga, no fue la evidencia empírica sino, otra vez, el cálculo presidencial lo que terminó inclinando la balanza y decidiendo el pleito.

El problema. Uruguay, como otros países de América Latina, tuvo a lo largo del siglo XX niveles de proteccionismo muy altos. El discurso que conceptualizó el proteccionismo como un problema emergió sobre mediados de la década del cincuenta del siglo pasado, cuando se inició un largo proceso de estanflación. Poco a poco se abrió camino un enfoque distinto, a instancias de los principales referentes del pensamiento neoliberal en Uruguay como Ramón Díaz, que argumentó tempranamente, que “*país pequeño debe ser país abierto*”. La apertura comercial se impuso como paradigma a principios de los setenta, pero se realizó gradualmente. Un paso importante fue el ingreso del país al MERCOSUR (1991). Durante casi una década hubo un virtual consenso político y académico en torno a este patrón de inserción internacional, que quedó definido como “*regionalismo abierto*” (la integración regional como plataforma para relaciones comerciales con el resto del mundo). La crisis de 1999-2002 rompió este consenso. La economía uruguaya se desplomó cuando tanto la demanda brasilera (por la devaluación de 1999) como la argentina (por la crisis financiera de 2001) se redujeron drásticamente. El shock regional se sumó a una acumulación académica importante que venía insistiendo en que el principal problema del país para tener una tasa aceptable de crecimiento de largo plazo era, precisamente, su baja capacidad para prevenir shocks externos adversos. El equipo económico del gobierno de Vázquez, integrado por economistas de gran prestigio y alto nivel de formación académica, no sin matices, compartían esta mirada sobre la problemática.

La alternativa. En plena crisis de 2002, cuando todo el país discutía el problema de cómo liberar el dinero de los ahorristas atrapado en los bancos quebrados (“*el corralito*” financiero) el presidente Jorge Batlle dejó caer una frase que tuvo un fuerte impacto en la opinión pública. Dijo que el peor “*corralito*”, el más dañino para Uruguay era el MERCOSUR. Este punto de vista era compartido por la mayoría de los economistas de los distintos partidos. La alternativa a la política de “*regionalismo abierto*” (patrón de inserción comercial que había desembocado en la catástrofe de 2002) que fue ganando legitimidad fue la inserción comercial “*a la chilena*”, es decir, la de multiplicar acuerdos bilaterales de libre comercio. El ejemplo del TLC con México, negociado y concretado por el propio presidente Batlle, contribuía a mostrar

públicamente la potencialidad de esta alternativa. Batlle fue avanzado en dirección al TLC. Logró concretar un Tratado Bilateral de Inversiones (Porzecanski 2010). Los principales economistas del gobierno de Tabaré Vázquez eran partidarios de esta alternativa, como quedó claro cuando Estados Unidos de Norteamérica dejó entender que estaba dispuesto a avanzar hacia la firma de un TLC con Uruguay.

La oportunidad. La ventana para concretar esta innovación se terminó de abrir en 2005. El presidente Vázquez anunció su apoyo a la iniciativa de Danilo Astori, su ministro de economía, de concretar el TLC con Estados Unidos de Norteamérica. Vázquez, puede suponerse, no necesariamente tendría convicciones muy profundas en relación con la cuestión de la integración comercial. En verdad, se inclinó hacia la alternativa del TLC porque depositaba una gran confianza en la capacidad técnica de Astori, su Ministro de Economía. Además, como Astori, había llegado a la conclusión que Uruguay debía emular la estrategia de inserción comercial chilena (Porzecanski 2010:120-122). Las condiciones políticas no podían ser mejores. En primer lugar, tanto Vázquez como Astori tenían niveles extraordinariamente altos de popularidad. En segundo lugar, la mayoría de la opinión pública (en el entorno del 60%) estaba a favor del TLC (Porzecanski 2010:130). En tercer lugar, aunque Vázquez sabía que la propuesta generaría resistencia dentro de su partido, confiaba en su capacidad para vencerla. De hecho, lo había hecho otras veces en temas importantes, como en la sorpresiva decisión, anunciada en plena campaña electoral (julio de 2004) de, en caso de resultar electo presidente, designar a Astori como Ministro de Economía. En cuarto lugar, los partidos de oposición estaban claramente a favor del TLC. La oportunidad política no podía parecer más evidente.

Desenlace. El intento de TLC naufragó. La propuesta había generado una gran coalición de veto dentro de la propia izquierda. Esta coalición estuvo integrada por actores de mucho peso: algunos ministros (entre ellos, por el Canciller Reinaldo Gargano), fracciones del FA (entre ellas, por la fracción de José Mujica, la más votada en la elección de 2004), el movimiento sindical, y una red poderosa de académicos de izquierda especializados en innovación. Esta red, una verdadera comunidad epistémica integrada mayoritariamente por investigadores de la Universidad de la República, jugó un papel muy importante en la formulación y divulgación de una argumentación

moderna contra el libre comercio.⁹ Los voceros de esta red sostuvieron que, aunque los TLC puedan favorecer el crecimiento económico en el corto plazo, a la larga terminan conspirando contra el desarrollo en la medida en que inhiben los procesos de innovación. Esta argumentación, dicho sea de paso, era mucho más compatible con la tradición de izquierda, emparentada desde la década del sesenta con los planteos cepalinos, que la de los partidarios del TLC con Estados Unidos de Norteamérica (fácilmente etiquetable por sus adversarios como “neoliberal”). Vázquez debió retroceder para salvar su liderazgo dentro la izquierda. En términos de supervivencia política su decisión fue la correcta: una de las principales razones por las cuales Danilo Astori fue derrotado por José Mujica en la elección primaria del sucesor de Vázquez como candidato a la presidencia en julio de 2009 fue, precisamente, el haber impulsado el TLC con Estados Unidos de Norteamérica.

4. Algunas conclusiones de un análisis que incluye aportes del enfoque ideacional.

En el plano teórico, a partir del caso del frustrado intento de TLC con Estados Unidos de Norteamérica, cabe extraer algunas conclusiones a partir de herramientas conceptuales de diversos aportes de perspectivas teóricas ideacionales.

En primer lugar, el caso del TLC subraya, una vez más, la centralidad de las instituciones académicas y, en particular, de la Universidad de la República (UdelaR) en el régimen de conocimiento de Uruguay. De un lado y del otro, tanto en la coalición promotora que promovió el TLC con Estados Unidos de Norteamérica como en la que lo frenó, los universitarios jugaron un papel clave. La relación entre intelectuales y política es relevante para entender cómo se elaboran conceptualmente los problemas, sus posibles soluciones y se construyen argumentos para el debate político.

En segundo lugar, muestra el predominio del conocimiento partidista y de la lógica adversarial. De un lado y del otro se esgrimieron argumentos teóricos y evidencia empírica, pero en estrecha relación con las identidades partidarias y los “mapas conceptuales” de las comunidades políticas.

⁹ Una comunidad epistémica es una red de expertos que comparten creencias y valores acerca de los problemas y desafíos en determinada área de políticas. La comunidad epistémica desarrollista estuvo integrada, entre otros, por ingenieros, expertos en desarrollo, economistas, historiadores, sociólogos y politólogos. La mayoría de ellos son investigadores de la UdelaR.

En tercer lugar, pone de manifiesto el marcado pluralismo del régimen de elaboración de políticas uruguayo: ni siquiera el presidente más poderoso políticamente que registra la historia política uruguaya contemporánea pudo llevar adelante su voluntad.

En cuarto lugar, nos recuerda la debilidad técnica de las estructuras del Estado en Uruguay. En la polémica desatada, ninguna oficina de la administración pública jugó un papel tan relevante que haya logrado imponer su mirada. En Uruguay parece no haber “burocracias aisladas”, es más, las burocracias tienen relaciones significativas con los actores políticos.

En quinto lugar, se puede enfatizar la centralidad de los partidos y la importancia de sus ideologías. Los argumentos técnicos más poderosos políticamente terminaron siendo aquellos que mejor se ajustaban a las tradiciones ideológicas del partido de gobierno.

En sexto lugar, abona la hipótesis de la primacía del cálculo político. A la postre, Vázquez terminó retrocediendo y abandonando la partida. Era evidente que no tenía apoyo suficiente en la interna del FA y que, en caso de perseverar, podía terminar pagando un costo político importante en términos de su propio liderazgo.

En síntesis, para comprender el proceso fallido de la firma del TLC con Estados Unidos de Norteamérica, se deben tener en cuenta las características ideológicas, las tradiciones partidarias, y las características institucionales del Frente Amplio y su vínculo con las redes de universitarios. El Frente Amplio incluye en su tradición partidaria al antiimperialismo, aspecto que contribuye a dar cuenta del freno al TLC con Estados Unidos de Norteamérica. El interés de mejorar la inserción internacional está mediado por ideas sobre qué es mejor para el país, a partir de mapas mentales y tradiciones ideológicas y partidarias. La fraccionalización interna del partido es un factor institucional fundamental para terminar de entender por qué el presidente debió abandonar el intento de TLC. Finalmente, su arraigo en UdelaR es crucial para dar cuenta de por qué el gobierno del FA logró alimentarse tan fácilmente de los aportes de las redes de universitarios que están en la base de las innovaciones concretadas.

El debate sobre cómo comprender o explicar las políticas públicas es un proceso abierto. Creemos que el análisis de caos como este nos muestra la relevancia de incluir a las ideas como un aspecto central en el análisis de las políticas públicas en general y de la

política exterior en general. Comprender su proceso nos desafía a refinar nuestros modelos analíticos atendiendo a la dialéctica entre ideas, intereses e instituciones.

5. Bibliografía Citada.

- Blyth, Mark (2002). *Great transformations: economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark (2011). "Ideas, uncertainty, and evolution". En Daniel Béland y Robert H. Cox (ed.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press. pp. 83 – 101.
- Buquet, Daniel (2007). "Evaluación de las elites uruguayas sobre política exterior". En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 109 – 120.
- Caetano, Gerardo, José Rilla y Romeo Pérez (1987). "La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos". En *Cuadernos del CLAEH* 44. Montevideo: CLAEH. pp. 36 – 61.
- Caldera, Alex (2010). "Las ideas y el proceso político en las estrategias para hacer frente a la crisis del agua. Dos casos mexicanos." En *Revista de El Colegio de San Luis* 2 (4). pp. 54 – 99.
- Cejudo, Guillermo (2010). "Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista". En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones, soluciones. Enfoques de política pública*. México DF: FCE – CIDE. pp. 93 – 125.
- Chasquetti, Daniel (2007). "El proceso legislativo de la política exterior (2005-2007)". En Lilia Ferro, Serrana Castro, Diego Hernández Nilson y Analaura Soto (coords.). *Seminario Inserción Internacional del Uruguay*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales – Instituto Artigas de Servicio Exterior. pp. 95 – 103.
- Chasquetti, Daniel y Juan Andrés Moraes (2000). "Parlamento y gobierno en el Uruguay. Hacia una teoría del ciclo político", en Jorge Lanzaro (coord.). *La "segunda" transición en el Uruguay. Gobierno y Partidos en un Tiempo de Reformas*. Montevideo: FCU – ICP. pp. 297 – 337.
- Denzau, Arthur y Douglass North (1994). "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions". En *Kyklos* 47 (1). pp. 3 – 31.
- Garcé, Adolfo (2009). "Ideología y política exterior ¿Qué puede esperarse del gobierno de José Mujica?". *Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI) – Análisis* N° 14/09. Montevideo: CURI.
- Goldstein, Judith (1993). *Ideas, interests, and American trade policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Guba, Egon (ed.) (1990). *The paradigm dialog*. Londres: Sage.
- Haas, Peter (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". En *International Organization* 46 (1). pp. 1 – 35.
- Hajer, Maarten (1995). *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Hall Peter (org.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton University Press, Princeton.
- Hall, Peter (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". En *Comparative Politics*. 25 (3). pp. 275 – 296.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (2003). "As tres versoes do neoinstitucionalismo". En *Revista Lua Nova* 58. pp. 193 – 224.
- Hay Colin (2006). "Constructivist Institutionalism". En R. A. W. Rhodes, Sarah Binder y Bert Rockman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press. pp. 56 – 74.

- Hecho, Hugh (1994). "Ideas, Interest, and Institutions". En Lawrence Dodd y Calvin Jillson (eds.). *The Dynamics of American Politics. Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview Press. pp. 366 – 392.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1995). "Party Systems in Latin America". En Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press. pp. 1 – 34.
- Majone, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México DF: FCE.
- Mancebo, María Ester (2002). "La 'larga marcha' de una reforma 'exitosa'". En María Ester Mancebo, Pedro Narbono y Conrado Ramos (comps.). *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985 – 2000)*. Montevideo: EBO – ICP. pp. 139 – 162.
- Meny, Yves y Jean Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Muller, Pierre e Yves Surel (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Olvera, Carlos (2004). "Ajuste neoliberal, democracia de baja intensidad y proyectos políticos emergentes en América Latina". Ponencia presentada en el Simposio "O Brasil e as Américas do novo milenio". Berlín. 2 al 4 de Diciembre.
- Porzecanski, Roberto (2010). *No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos (2000-2010)*. Montevideo: Sudamericana.
- Ross, Marc Howard (2010). "Cultura y política comparada". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 19 (1). Montevideo: ICP. pp. 7 – 44.
- Roth Deubel, André-Noël. (2007). "Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico". En *Revista Ciencia Política* 3. pp. 39 – 64.
- Rothstein, Bo (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sabatier, Paul (ed.) (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.
- Schmidt, Vivien (2002). "Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment?". En *Comparative Political Studies* 35 (2). pp. 168 – 193.
- Schmidt, Vivien (2011). "Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism". En Daniel Béland y Robert H. Cox (eds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Sikkink, Kathryn (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Skocpol, Theda (1985). "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research". En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (orgs.). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 3 – 43.
- Stone, Deborah (2001). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: Norton.
- Kingdon, John (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Little, Brown & Co.