

EL ESTADO: UNA PROPUESTA DE ANÁLISIS

Augusto Bolívar Espinoza

Profesor del Departamento de Sociología de la UAM-A

Ernesto Navarro Guzmán

Profesor del Departamento de Administración de la UAM-A

Este artículo es la continuación de una nueva propuesta metodológica para el estudio de la reforma del Estado desde el enfoque de las políticas públicas en su versión más moderna, flexible y reiterando su vocación interdisciplinaria, de lo cual resulta un buen encuadre para afrontar este desafío. Se pretende avanzar en la presentación de algunos temas e instrumentos relevados por el enfoque de políticas públicas que se pudieran utilizar en el análisis de estos sistemas políticos que entrega una visión más moderna y amplia del enfoque de políticas. Destacan, entre los primeros, el carácter pragmático y multidisciplinario de esta propuesta y, entre los segundos, como "mesoconceptos", el enfoque intelectual de las políticas y su hechura.

El enfoque de políticas y el ejercicio del poder

Teoría, pragmatismo y multidisciplinarietàad

Existen varios aportes innegables del enfoque de políticas que, a pesar de sus limitaciones, se pueden utilizar en el análisis de regímenes políticos en países de institucionalización reciente. En especial destaca

su carácter pragmático y su vocación, al menos, teóricamente multidisciplinaria. El análisis de políticas supone una vinculación estrecha entre la dimensión teórica y su utilidad. En sus inicios, las ciencias de políticas se caracterizaron por basarse en criterios pragmáticos y con pretensiones de validación y evaluación administrativa. Por una parte, antepone los problemas a los temas demasiado generales, postura que permite, además del análisis y la comprensión de procesos, la participación en el diseño de programas de políticas de reformas del Estado. Las políticas institucionales como toda política pública supone la multidisciplinarietàad, tanto en el análisis de políticas como en el diseño de las mismas. Esta perspectiva rompe con las fronteras tradicionales de las ciencias sociales, hace posible el estudio de procesos inmediatos y se aleja de consideraciones abstractas. Con ello incluye a las ciencias sociales directamente en los dominios de acción del Estado, como lo hiciera tempranamente la economía. Muy ligado a esto, rompe con la visión segmentada de la realidad política generada por el desarrollo de ciencias más consolidadas. La economía, la sociología, la antropología y el derecho son algunas disciplinas que desde principios del siglo XX se especializaron y dieron más

solidez y rigurosidad al análisis. Así, en este campo, la multidisciplinariedad aparece como un requisito necesario.

No obstante, la multidisciplinariedad aparece como complemento que concurre sólo como ayuda para la comprensión de un problema. La antropología, la historia, la jurisprudencia, por ejemplo, y ciertas técnicas como la estadística, el análisis de contenido o el estudio de casos, están subordinadas al análisis de las políticas institucionales de control para la comprensión del orden político y de sus reglas específicas en un momento o periodo determinados.¹

La captación de las relaciones características de las políticas del "orden", aunque están guiadas por hipótesis teóricas, se encuentran subordinadas al desarrollo efectivo actual del proceso político y, en ese sentido, operan imbricadas con las fases sucesivas de la política actuante.

El sistema político ordenado no constituye un todo que se relaciona con el medio externamente —como se pueden considerar los organismos en biología y de la teoría sistémica en general—, sino que éste se halla en constante apertura hacia él, incorporando o expulsando instancias, haciéndolas suyas o desprendiéndose de ellas, en la medida que el sistema político no es un *constructor* abstracto sino una

totalidad viva en constante recreación, observable por sus manifestaciones y que renace siempre de acuerdo con ellas, tal como nosotros lo entendemos.

La crítica a la perspectiva secuencial sistémica y de elección racional

Entre los aportes del enfoque de políticas, la polémica es la que ha levantado las controvertidas teorías sistémicas y de elección racional. Más que una adscripción o rechazo de estas posturas, un logro significativo es la obligación de repensar al Estado en funcionamiento. La perspectiva de las "ciencias de políticas", en gran medida se le conoce desde "la perspectiva secuencial" de Jones (1970; *cfr.*, Thoenig, 1985).² Los estudios de diseños de políticas no dejaron de mostrar contundentes fracasos debido a este esquematismo y al supuesto carácter democrático y universal de la sociedad y al sistema político estadounidense. El análisis de políticas se ha convertido también en referente de múltiples críticas que convocan los problemas mayores y básico del estudio de la política (Muller, 1994:28). La perspectiva del análisis de las políticas públicas no constituye una disciplina consolidada universalmente. Lo que prima es una diversidad de enfoques que cada vez



más ponen en cuestión la temprana primacía de la perspectiva estadounidense, tal vez porque en su origen adoptó implícitamente la concepción "pluralista" del Estado como reacción al concepto clásico europeo de éste (*cf.*, *supra*). Más que lo político, o la política, le interesaban las políticas en un doble sentido, por una parte, como asuntos en los que las ciencias sociales deben participar en su implementación y como objetos de análisis político. Ante este contexto, el análisis de las políticas institucionales tiene poca cabida en sus inicios, por no decir ninguna, en las ciencias de políticas. En realidad lo que hizo la perspectiva pluralista fue desterrar el concepto de Estado de sus análisis y con ello las políticas globales. El intento de crear una nueva disciplina se produjo a la par de la negación de las concepciones totalizantes del Estado y del cuestionamiento a la división tradicionales de las ciencias políticas. Sin embargo, este intento de independencia le costará caro a tal proyecto de ciencia. Inmediatamente de enunciada la propuesta original, comenzaron a surgir divisiones al interior de la nueva disciplina, sobre todo, en torno a la eficacia del análisis y de la implantación de las políticas. Los métodos no entregaban lo que habían prometido. Pronto la nueva disciplina se convirtió más bien en un sinnúmero de temas a resolver. La crítica entregará no sólo el cuestionamiento de ciertas perspectivas demasiado limitadas si no que abrirá grandes campos de análisis, tanto en el método como en situaciones específicas. Pero los cuestionamientos más serios surgirán en la estrechez del análisis y la necesidad de recurrir a niveles contextuales más amplios, por tanto, es necesario replantearse problemas teóricos acerca del Estado y la política que abandonaron quizá demasiado rápido.

A la caracterización clásica secuencial de las políticas públicas de Jones se debe integrar el enfoque moderno de las políticas públicas: "neoinstitucionalismo", "perspectivas cognitivas" (Muller, 1994: 41-53), el análisis de las crisis (Dobry, *op. cit.*) y de "coyuntura" (Bolívar *et al.*, 1998), que complementan y flexibilizan esta perspectiva y otorgan una visión más amplia que el enfoque "secuencial". En esta última postura, los conceptos de "hechura", participación de los "actores", "arena de disputa", elaboración de "agendas", "redes de influencia", "ventanas" o factores externos y, las políticas como "aprendizaje" y las concepciones intelectuales son herramientas de

análisis menos rígidas que la concepción tradicional anglosajona. Actualmente se considera que en la génesis de los problemas sociales aparecen causas, condiciones y actores múltiples,³ con mayor razón si estos se refieren al cambio o reforma del Estado. Al cuestionamiento de la perspectiva secuencial de Jones se agrega la referente a los análisis demasiado simplistas de la teoría de sistemas (Papadopoulos, 1995:17-60; Dror, 1970:128-129) y de la postura de la "elección racional" (Elster, 1993[1989]:39-49)⁴ que ha traído como consecuencia un mejor reconocimiento de la "complejidad social". La revisión de estas dos posturas que tanta influencia han tenido en la ciencia política y en especial en las ciencias de políticas, ha llevado "au fond à étudier l'action de l'État d'une manière différente au regard des approches traditionnelles de l'analyse des politiques publiques" (Muller, 1994:146).

Un nuevo enfoque de las ciencias de políticas que revise su posición originaría una visión pluralista del Estado, que pareciera constituir un avance significativo. A partir de esa crítica se hace posible el estudio de las transformaciones en la naturaleza del Estado del régimen político, de los procesos de justicia social y de democracia.

El análisis de las políticas institucionales de control

En el contexto polémico del enfoque de políticas, las "políticas institucionales de control del poder político" nos parecen una perspectiva adecuada para estudiar el proceso de cambio o de transición. El "análisis de políticas institucionales de control" comprende las características generales de la disciplina que ha propiciado el "análisis de políticas públicas".⁵ En *stricto sensu*, las políticas institucionales, no difieren en muchos aspectos de las públicas. El objetivo específico de su estudio es observar el funcionamiento y cambio del Estado o el Estado en acción (Muller, 1994; Bergeron, 1993; Genieysy, Haussenteufel, 1997; Papadopoulos, 1995). No se trata de captar o discutir la esencia del Estado sino de su actividad. Por el carácter imperativo, constitutivo y público de este tipo de políticas se podría determinar el contenido y forma del Estado. Una vez dado estos elementos quizá se puedan comprender las modificaciones y, en su caso, construir alternativas de cambio.

Así pues, el análisis de las políticas institucionales de control sortea la antítesis rígida prevaleciente en algunos procedimientos, en el seguimiento de procesos políticos y en el conocimiento de la estructura estatal. Por una parte, se aleja de la reflexión deductiva de esquemas teóricos generales del Estado. Por otra, desconfía de los estudios empíricos y particularistas. Sus postulados no se derivan de una perspectiva metodológica abstracta *a priori*; utiliza todos los recursos metodológicos como herramientas en función de la comprensión del “orden”, definido operacionalmente. Es utilitarista y pragmática. Procede en función de la capacidad explicativa mayor de la concepción y técnica adoptada. Tiene la pretensión de analizar el presente político en forma sistemática y rigurosa, suponiendo que la base para la comprensión del orden político se encuentra en los datos observables. Parte de los fenómenos e intenta ordenarlos mediante un sentido explicado por la misma realidad empírica, aunque evidentemente, en forma no exclusiva. La perspectiva positivista y empirista participa como instancia necesaria y asimilable con la posición dialéctica. Finalmente, también distingue entre los procesos reales concebidos ontológicamente que son incomprensibles, y la percepción ordenada y provisoria que se construye a partir de la experiencia sensible.

Las políticas institucionales constitutivas de control tienen la tarea directa y exclusiva de establecer las condiciones del poder, su ejercicio y su limitación (*cfr., infra*). Este proceso se realiza mediante la creación “enraizamiento” o restauración de instituciones o regímenes políticos. Las políticas institucionales afectan en distinto grado y a diferentes niveles el orden político existente (Quermonne, 1985:66) [...] définissent des règles sur les règles ou sur le pouvoir” (Lowi, 1964; *cfr., Thoenig, 1985:10; cfr. infra*). De lo que se trata desde una perspectiva operacional y heurística es del “poder” en tanto que “control”.⁶ En ese sentido, se considera a las políticas institucionales de control como aquellas acciones gubernamentales que tienden a mantener, cambiar o remplazar el sistema de controles. El cambio puede realizarse a nivel del régimen, del gobierno o de la sociedad política, es decir, la acción puede afectar la legitimidad del poder, el ejercicio del poder o el control de la sociedad en el sistema en su conjunto. El poder político se funda en el mantenimiento de un equilibrio inestable. Aparece como “el sistema organizado de interacciones múltiples en el cual la eficacia

reposa en una alianza singular entre el monopolio tendencial de la coerción y la búsqueda de una legitimidad mínima” (Braud, 1985:336). Este sistema de “interacciones múltiples” se puede comprender con el apoyo del análisis global y específico de la red de controles que sostienen el sistema. En una sociedad políticamente organizada, sea autoritaria o pluralista, los controles se implementan mediante políticas públicas institucionales.

La perspectiva de las políticas institucionales se ubica en el centro de la discusión respecto al Estado. De ser una cuestión teórica implícita en estudios específicos de políticas se ha vuelto el tema principal, ya sea en los estudios institucionales o no, o en los análisis de las políticas o en el diseño de ellas. En este caso, se trata de analizar la transformación del Estado y el régimen político mediante el análisis de su acción. En esta perspectiva se requiere operacionalizar el concepto de Estado. Éste se puede considerar por niveles y mediante las funciones que cumplen. Por la naturaleza del Estado, las funciones son siempre de control. Éstas, para que se realicen, se deben convertir en programas de acción, es decir, en políticas públicas institucionales. Sea desde una visión estructural o de cambio, el Estado se puede observar mediante el análisis de las políticas de control que implementa. Un avance extraordinario en esta línea de ideas la ofrece Gérard Bergeron en su libro *L'État en fonctionnement* (1993, *op. cit.*), en el cual, entre otras aportaciones, ofrece ideas para superar contradicciones e imprecisiones que se han ahondado en el desarrollo de la ciencia política y del derecho. Éstas se exponen en el conflicto entre valores, normas y fines (*op. cit.:79-84*)

Algunos mesoconceptos

Más que una posición teórica completa que le está negada por definición, el enfoque de políticas ofrece instrumentos de análisis que se pueden utilizar, estando prevenidos, por distintas perspectivas teóricas. Entre dichos instrumentos destacan algunos que tienen por característica vincular procesos empíricos inmediatos con su entorno contextual o específicamente con la estructura estatal. Estas herramientas han sido llamadas por algunos autores como mesoconceptos; destacamos a modo de ejemplo, algunos de los que ofrece el enfoque de políticas.

Después de un fructífero avance jalonado de análisis empíricos y nuevas técnicas, desde temprano las ciencias de políticas mostraron múltiples limitaciones. Éstas se manifestaron al interior mismo de esta nueva disciplina. De una primera negación a la consideración del Estado como totalidad, y la afirmación de lo particular social, el análisis de políticas ha buscado cuatro vías para llenar el foso que en gran medida ella misma construyó. Al interior de la "caja de herramientas" (Thoenig, 1985:3-6) de la sociología y ciencia política se han construido

mesoconceptos que tienden puentes a través del hiato entre la política y las políticas y lo político. También una ya asentada discusión teórica respecto al Estado hace posible el estudio empírico del funcionamiento de éste en mejores condiciones que en el pasado.

Dentro de ese contexto, destaca el enfoque que invita a considerar ciertas políticas públicas como "metapolíticas" (Masel Lawsenz, 1997) y las que proponen la categoría analítica de las "politiques institutionnelles constitutives" (Quermonne, 1985). Ambas proposiciones permiten considerar tanto el detalle de la formulación e implementación de las políticas públicas como su relación con el sistema social. Las perspectivas analíticas "cognitivas", de "networks", el "neoinstitucional", y el "incrementalismo" son otros esfuerzos encaminados a proponer nuevos conceptos analíticos sin abandonar necesariamente la perspectiva estadounidense originaria, sin embargo, cada vez es más frecuente que algunos estudios acerca de procesos de transformación estatal se hagan fuera de estas perspectivas.⁷ El neoinstitucionalismo reafirma la acción racional desde la sociológica en su versión histórica. La escuela estadounidense incorpora en forma más clara la dimensión del Estado así como de la historia. Abocados a las instituciones en un sentido amplio que a menudo termina por englobar "el conjunto de variables sociológicas tradicionales". A las perspectivas "neoinstitucionalista", "cognitiva", se agregan la de "redes"



(networks) y la "funcional, operacional y hermenéutica" como perspectivas que desde diferentes ángulos vuelven a discutir el Estado. De todas formas como telón de fondo se dibujan paradigmas teóricos respecto del Estado que es necesario revisar antes de hablar de políticas cuyo actor principal es justamente el sujeto en discusión. De manera esquemática, a estos paradigmas se les ha reconocido como las perspectivas "elitista", "estatista", "pluralista" y "corporativista".

El diseño intelectual de la política

El "diseño intelectual" de las políticas de la perspectiva "cognitiva" (Muller y Surel, 1998) enriquece la idea de la decisión propuesta en el enfoque secuencial y en la teoría de la decisión racional. Las "matrices cognitivas et normativas", expresión *générique* utilizada por Muller, integra "les notions" de "paradigmes", "advocacy coalition" o "système de croyances" (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993) y de "référentiel" (Jobert y Muller, 1987; Faure, Pollet y Warin, 1995; *cfr.*, Muller, 1998:41-53). Las matrices cognitivas o el sistema de "fines" expresadas en la constitución de un Estado, son de singular relevancia para la caracterización del régimen político y como referentes de las políticas institucionales de control. Toda política supone un cuerpo ideológico que la sustenta; con mayor razón sucede con las políticas

institucionales y constitucionales, aunque esta ideología no sea ni homogénea ni coherente. Las políticas públicas se acompañan de la construcción de nuevas referencias (Muller *et al.*, 1998) de “principios de orden” y suponen un “imaginario social”, en definitiva, de una concepción del mundo.

Las políticas públicas en su “relación con el mundo”, es decir, como “referenciales” de la estabilidad y el cambio, no excluyen el enfoque “secuencial” predominante en la tradición anglosajona. La noción de referencial tiende a considerar las políticas públicas como un proceso de construcción de sentido en una relación con el mundo (Faure *et al.*, 1995; Muller, 1995:153). Muller (1995:153) ubica junto con Bruno Jobert (1995:13) el concepto de referencial en los trabajos pioneros de Lucien Nizard (1974) e Yves Barel (1973). También *stables proximidades* con el concepto de *advocacy coalition*: “An advocacy coalition consists of actors from a variety of public and private institutions at levels of government who share a set of basic beliefs (polity goals plus causal and other perceptions) and who seek to manipulate the rules, budgets, and personnel of governmental institutions in order to achieve these goals over time”, citado por Muller (*op. cit.*:158). Las políticas públicas, en cuanto referencial, convocan cuatro dimensiones distintas de percepción del mundo que sin embargo están estrictamente ligadas: valores, normas, algoritmos e imágenes (Muller, 1998:158). Los valores aparecen como las representaciones más fundamentales, lo que está bien o lo que está mal, lo deseable o lo deseable (el *deep core* de Sabatier, 1993; *cfr.*, Muller, 1998:158). Las normas definen las separaciones entre lo real percibido y lo real deseado, los principios de acción más que los valores. Los algoritmos son las relaciones causales que expresan una teoría de acción, pueden ser reconocidos con las fórmulas: “si entonces”. Por último, las imágenes constituyen los vectores implícitos de los valores, las normas e incluso los algoritmos, y dan sentido inmediatamente, sin necesidad del discurso, y constituyen un elemento central del referencial (Muller, 1998:158-159). Los valores e imágenes corresponden, en la perspectiva del cambio político, más bien a las condiciones ideológicas del Estado. Las normas y los algoritmos están más referidas, preferentemente, al régimen político, es decir, al ejercicio del poder. En cuanto a las normas y los algoritmos, las reformas constitucionales también reflejan, por una parte, las condi-

ciones generales del ejercicio del poder, pero al mismo tiempo son fundamento de otras políticas más específicas que se desarrollan con mayor detalle en otros ordenamientos jurídicos.

La hechura y la agenda de la política como procesos de aprendizaje

En cuanto a la “hechura”, las políticas públicas en general y las institucionales en particular tienden a contar en forma creciente, tanto en la identificación del problema como en el resto de las dimensiones secuenciales antes descritas, con la presencia directa o indirecta de la ciudadanía, aunque esta participación no se dé necesariamente ni de manera exclusiva por las vías democráticas de la representación. El carácter público de una política tiene su base en los efectos obligatorios que se derivan de dichas vías para toda la ciudadanía y porque aun en los sistemas autocráticos la sociedad manifiesta su presencia. La política, sólo en parte, se puede considerar como una decisión racional y casi nunca personal. En este proceso de construcción de la política, la participación de los actores es diversa, así como los lugares desde donde se actúa, es decir, las arenas políticas.⁸ El gobierno, por autoritario que fuera, al diseñar sus políticas, está obligado a atender aunque no a satisfacer las demandas de la sociedad. También debe asegurar que habrá acciones específicas que respondan a esas demandas, aunque éstas tampoco deben satisfacer a la mayoría. En los procesos de fabricación de las políticas institucionales, los fundamentos básicos de la “política” se hacen cada vez más asunto de revisión y de ingeniería gubernamental –“políticas públicas”– y, al mismo tiempo, ocasión de “disputa” y “lucha política”.

También la “agenda” adquiere no sólo un carácter técnico como sucede en la mayoría de las concepciones anglosajonas. En términos modernos, la “agenda” es eminentemente política, expresión de la disputa y de la negociación política, aunque no necesariamente abierta en los canales tradicionales de la representación parlamentaria. Las “redes de influencia” (*policy networks*, Le Galès, 1995) adquieren especial relevancia, no se decide ni se instaura nunca una política por un grupo técnico, las redes de influencia son múltiples y a veces cambian radicalmente los diseños e intereses originales de la política. Las “ventanas” o factores externos suspenden e in-

fluyen en las diversas etapas de implementación (*fenêtres d'opportunité*) y permiten integrar todas las dimensiones de la política (la política estatal, la acción de los partidos y grupos de presión, y las acciones específicas de los gobiernos).

Las políticas públicas se deben considerar también, y, en gran medida, como "procesos de aprendizaje" más que de exclusiva imposición. Esto significa que las políticas públicas, además de tratarlas como disposiciones técnicas gubernamentales también son procesos políticos complejos en los cuales concurren las dimensiones de la política *polity*, de las diferencias políticas *politics* y de las acciones específicas, *policies* (Muller, 1998:138-146). La perspectiva de las políticas públicas como aprendizaje y no sólo como recurso técnico de acción particularizada del Estado, permite una mejor comprensión de los cambios en el régimen político. En ese sentido, la constitución y las políticas de reforma constitucional se deben observar también desde la concepción intelectual en la cual los intereses de los diferentes actores juegan un papel relevante. Los constituyentes de Querétaro, por ejemplo, expresaron la síntesis de diversos intereses en un sistema que concibió un orden posible que se debe construir constantemente.

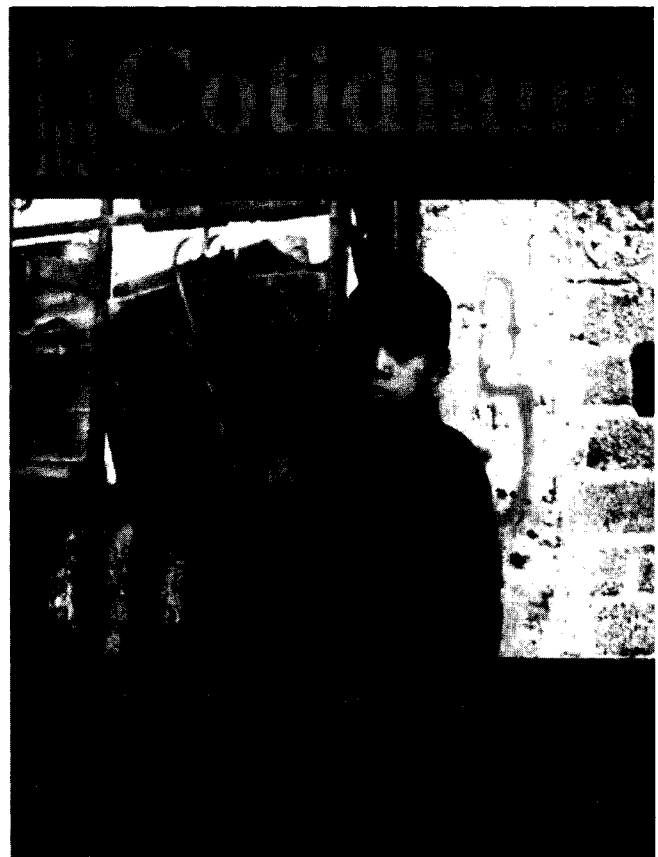
El tema de la democracia y el análisis de políticas

La referencia de valores de la acción pública y su vinculación con los procesos democráticos es un tema clave para el análisis de la reforma del Estado. El análisis de las políticas públicas supuso en su versión original, los ideales inobjetables de la sociedad estadounidense, entre ellos, el más significativo es el de la democracia. A partir de este dato de la sociedad, se deduce la idea de Estado y de sus funciones. En este contexto se ubica a las políticas públicas como procedimiento de la mejor y más justa decisión. Este supuesto ha influido en la consideración que identifica políticas públicas de los procesos políticos de los países desarrollados, democráticos. Los países como México, y en general todos los que preferimos llamar países de institucionalización reciente o diferida, podrían aspirar a desarrollar políticas públicas una vez que se constituyeran en "un estado de gente grande" (Aguilar, 1992: 74). Este supuesto se

basaría en que la toma de decisiones debe ser abierta y democrática. Hoy día se sabe que la decisión es un proceso complejo, en el cual interviene no sólo un individuo sino una red de percepciones e intereses donde la aspiración ideal de la decisión racional se ve "entorpecida" por factores que intervienen. Tanto la democracia asumida como dato, como aquella que hay que construir, supone el análisis de las decisiones más generales que se relacionan con este problema.

A modo de coda

Con este artículo se ha querido presentar en forma preliminar, y ha modo de ensayo, una estrategia de análisis para enfrentar uno de los problemas políticos más urgentes de resolver tanto desde el punto de vista de la ciencia, como de la acción política propiciado por sucesos políticos de gran significación de finales del siglo xx, como el de la reforma del Estado. La alternativa del enfoque de políticas nos ha parecido como un punto de partida adecuado para fundamentar una propuesta que se sume a las múltiples



iniciativas emprendidas en ese sentido. La proposición metodológica se fundamenta en esta perspectiva pese a la tradición americana, cuna de la ciencia política contemporánea, así como de la ciencia de políticas. Trabaja con el supuesto de un modelo de sociedad consolidado en la democracia en el cual se valora y se reconoce exclusivamente la acción plural en desmedro de la imposición estatal, a pesar de que en esta tradición se ha desterrado el concepto de Estado de su vocabulario científico. Las razones que disuelven esta aparente contradicción se basan en que el enfoque estadounidense de las políticas públicas si bien no considera al Estado como una instancia superior a las demás asociaciones, como lo plantea la tesis pluralista del Estado, en el concepto de "sistema político" a la Easton, se encuentra implícitamente una versión teórica del Estado, ahora en funcionamiento (Bergeron, 1993).

La tesis del Estado en funcionamiento propuesta en el ámbito de las políticas públicas ahorra discusiones teóricas estériles y obliga a poner las tesis explicativas al servicio de la solución de problemas tanto en la práctica política como en la teórica. En esta dimensión, el enfoque de políticas ofrece múltiples herramientas analíticas y flexibilidad en la utilización de técnicas, de las cuales sólo hemos mencionado algunas. Esta perspectiva se debe aplicar no sólo a las acciones de la sociedad plural como lo ha hecho la enorme producción analítica anglosajona sino que es posible enfocarla al sistema político en su conjunto, es decir, al Estado en funcionamiento. Esta visión renovada de las políticas públicas en su versión original pareciera ser especialmente fructífera en los países donde las instituciones se están reformando constantemente y donde el Estado es considerado como institución de instituciones que no logra asentarse como ha sucedido en países de mayor tradición institucional moderna.

En este trabajo sólo se esboza una propuesta desde el análisis de políticas; falta definir positivamente el concepto de Estado que se va a analizar para determinar en qué sentido se puede hablar de reforma o de transición, más allá de posturas ideológicas. Por lo tanto, queda pendiente una concepción orgánica y funcional del Estado, que se apoye tanto en los avances de ciencia política contemporánea sin renegar de los imprescindibles avances en la teoría clásica del Estado y de la constitución. Al respecto se

ha avanzado bastante en las propuestas de Georges Bergeron (1965 y 1993) y de Loewenstein (1976[1957, 1959, 1961]), son avances significativos en la recuperación de ambas tradiciones y en propuestas específicas y operaciones del Estado y de la constitución. No es de extrañarse de esa simbiosis si se considera la formación clásica especialmente francesa del primero y alemana del segundo, más tarde con el largo y fructífero trabajo desarrollado en el ámbito intelectual estadounidense. Estas visiones que recuperan la tradición clásica a la luz del pragmatismo de la ciencia política no sólo tienen la virtud de entregar conceptos claros y herramientas conceptuales que hacen más preciso el análisis, sino que permiten trabajar sin contradicción con las tradiciones más significativas y muchas veces consideradas contradictorias de la teoría constitucional y el derecho positivo, así como el análisis histórico de tradición dialéctica. De ahí se deriva una propuesta mucho más específica de análisis de políticas: el análisis de las políticas institucionales de control entre las cuales las políticas de reforma constitucional encuentran un lugar privilegiado para la comprensión del carácter del Estado y de su transformación. Pero todos esos temas son dignos de varios artículos que por ahora quedan pendientes.

Notas

- ¹ En el caso del periodo de la "reforma del Estado", una somera ubicación histórica de la especificidad del periodo mediante las reformas constitucionales pareciera ser el camino más adecuado, aunque no el único, para abordar los temas superestructurales, por ello la necesidad de recurrir a la historia y a la jurisprudencia.
- ² Jean-Claude Thoenig expone la corriente estadounidense de las políticas públicas tomando como ejemplo la clasificación de Jones: identificación del problema, formulación de una solución o de una acción, toma de decisión, aplicación de la acción y de evaluación de los resultados (Thoenig, 1985:17-20).
- ³ En esta perspectiva, Muller destaca esquemáticamente tres tipos de causalidad en la aparición de los fenómenos sociales: causa múltiple y simultánea, causalidad secuencial y causalidad *intriqué* con el fin de mostrar la complejidad de los fenómenos sociales (*idem*).
- ⁴ En esta perspectiva –de la "elección racional" sea de individuos o de "elección pública"– tiene por finalidad determinar "la lógica que subyace y dirige el proceso de decisiones en un sistema o gobierno dado, el estilo de tomarlas, su patrón de planteamiento y solución de problemas públicos", requiere de un hilo conductor que les dé sentido. No se trata de incluirlas en el "encanto de las estructuras totalizadoras y de las leyes inexorables de la historia" (Aguilar, 43-52).

- ⁵ El "análisis de políticas", inaugurado en los años cincuenta en Estados Unidos, hoy día constituye una instancia vasta de la también joven "ciencia política" (cfr., Favre, 1985:18-45; Leca, 1985; Grawitz y Leca: IX-XXVIII). En sus inicios apareció como una constatación que las ciencias tradicionales tendían a una "orientación a las políticas". Profundizando este camino se habló de "ciencias de políticas". En algún momento pretendió independizarse mediante el análisis de las metapolíticas para convertirse en "ciencia de políticas" (Dror, 1970). La denominación de "ciencia de políticas de la democracia" (Lasswell, 1970) mostró explícitamente los objetivos pragmáticos y políticos que se le quisieron dar a este tipo de estudios. Desde hace algún tiempo se reconoce la transición de las "ciencias de políticas" al "análisis de políticas" (Garson, 1986). Este "análisis" acoge todos los temas que en su desarrollo planteó el nacimiento de esta nueva perspectiva de la ciencia política. En este texto se utiliza el término "perspectiva de las políticas públicas", o simplemente "análisis de políticas", para hacer referencia a la iniciativa originaria de Lasswell así como a los desarrollos posteriores que en algunos casos se van a alejar radicalmente de la perspectiva inicial.
- ⁶ El concepto de poder es poco preciso. Se distingue poco de la *puissance* o de la "autoridad", concepto ambiguo y cargado de sentido. Hoy día se le asimila con los conceptos de "influencia" o "regulación" (Bergeron, 1993:27-28).
- ⁷ De todas formas, recientemente se han elaborado algunos estudios específicos en diversos países los cuales promueven directa o indirectamente el análisis de políticas en estudios de cambio del Estado. Por ejemplo, los referidos a: Argelia (Gourdon, 1997); Argentina (Stuven, 1988); Chile (Jouineau, 1988; Reheren, 1988 y Santiso, 1988); Colombia (Blanquer, 1996); España y Alemania (Genieys y Haussenteufel, 1997); Francia (Samet, 1997); Italia (Morel et al., 1997); México (Couffignal, 1997).
- ⁸ Por ejemplo, no cabe duda que las políticas de reforma constitucional han sido implementadas por el ejecutivo con prescindencia casi absoluta del Congreso de la Unión debido al presidencialismo inaugurado con la Revolución. Sin embargo, las políticas de reforma del 31 de diciembre de 1994, difícilmente se podría decir que sólo son una "decisión personal" del Ejecutivo Federal. Tampoco se podría asegurar que la "arena" de discusión fue exclusivamente la oficina de la Presidencia. Del mismo modo, tanto los "actores" como las "arenas de disputa" fueron diversos en el proceso de reformas al sistema de representación después del primero de enero de 1994. Este análisis puede hacerse a todo el proceso de reformas desde 1921.

Fuentes Bibliográficas

- Bergeron, Gérard (1993), *Fonctionnement de l'état*, París, Librairie Armand Colin.
- (1993), *L'État en fonctionnement*, París, L'Harmattan.
- Bolívar, Augusto (1998), *Las políticas públicas en el periodo de reforma del Estado (1982-1997) antes y después del 6 de julio*, Arturo Ortiz y Héctor Núñez Estrada, México, Ed. Nuestro Tiempo.
- Cotarello, Ramón (1992), "La transición democrática en España", en Cotarello R. (dir.), *Transición política y consolidación democrática*, Madrid, C.I.S., citado en Genieys et al., *op. cit.*, Francia.

- Grawitz, Madeleine y Jean Leca (1985), *Traité de Science Politique*, cuatro tomos: 1. La science politique, science sociale, l'ordre politique; 2. Les régimes politiques contemporains; 3. L'action politique; 4. Les politiques publiques, Presses Universitaires de Francia, París.
- Lacasse F., y Jean Claude Thoenig (1996), *L'action publique*, París, L'Harmattan.
- Loewenstein, Karl (1976[1957, 1959, 1961]), *Teoría de constitución*, Barcelona, Edit. Ariel.
- Morel, Laurence (1997), (sous la direction). *L'Italie en transition. Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, París, L'Harmattan.
- Muller, Pierre (1994), *Les politiques publique*, París, *puf e Ives Surel* (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Editions Montchrestien, *clefis/politique*.
- Samet, Catherine et al. (1997), *Justice transparence et démocratie* (enquete), Francia, Val de France editions.
- Papadopoulos, Yannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, París, Montchrestien.
- Salisbury, R. H. (1968), "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en Ranney A. (ed.), *Political Science and Public Policy*, Markham, citado por Thoenig (*op. cit.*, 1985:10) Chicago.

Publicaciones periódicas

- Couffignal, George (1997), "La fin de l'exception mexicaine: les élections du 6 juillet 1997", en *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 27, octubre-diciembre, Francia.
- Genieys, Williams y Patrick Haussenteufel (1997), "De la Transición á la Consolidation des Régimes Politiques. Une Comparaison Espagne/Allemagne", en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, núm. 3, Francia.
- Gourdon, Hubert (1997), "La constitution algérienne du 28 novembre 1996", en revista *Monde Arabe Maghreb Machrek*, núm. 156, abril-junio, Francia.

Otras fuentes

- Jouineau, Sophie (1998), "La Constitution chilienne de 1980. Les principes du représentatif peuvent-ils s'accommoder de pouvoirs du tutelle?", en *Travail préparé dans le cadre du projet ECOS* (France)/CONYCIT (Chile), "Démocratie représentative et développement démocratique au Chile, en Argentina et en Francia", 28-29 enero, Francia.
- Reheren, Alfredo (1988), "La presidencia y el parlamento como instituciones representativas los casos de Argentina, Chile, y Francia" en *Travail préparé dans le cadre du projet ECOS* (France)/CONYCIT (Chile), "Démocratie représentative et développement démocratique au Chile, en Argentina et en Francia", 28-29 de enero, Francia.
- Santiso, Javier (1998), "La démocratie comme horizon d'attente et chaps d'experience: l'exemple chilien", *Travail préparé dans le cadre du projet ECOS* (France)/CONYCIT (Chile), "Démocratie représentative et développement démocratique au Chile, en Argentina et en Francia", 28-29 de enero, Francia.