

El análisis de coyuntura y las políticas institucionales de control en el estudio de la reforma del Estado

Gardy Augusto Bolívar Espinoza*
Juan Manuel Contreras Terán**

El propósito general de este artículo es presentar el *Programa de Análisis Funcional de Políticas Institucionales de Control Político* como una vía complementaria del *Análisis de coyuntura* practicado en la revista *El Cotidiano*, dirigido a estudiar los procesos de cambio político en los países de institucionalización moderna reciente. Con este Programa se pretende mostrar la capacidad analítica y heurística de las políticas institucionales constitutivas de control en los estudios de cambio del Estado en sus tres niveles funcionales: las condiciones del ejercicio del poder, legitimidad y seguridad (régimen); la conducción política (*gobernanca*); y la participación de la ciudadanía (*civis*).

El *Programa de Análisis Funcional de Políticas Institucionales de Control Político* (AFPICP)¹ supone la práctica del *análisis de coyuntura*, en especial, las ventajas y carencias del “seguimiento de proceso”, ensayado por más de 20 años en *El Cotidiano*. Sin embargo, este procedimiento requiere un cambio es-

tructural que determine sus instancias constitutivas: actores, instituciones y alternativas de cambio.

En la primera parte de este escrito se presenta la caja de herramientas del “análisis funcional de políticas institucionales de control político” como campo de la disputa de las ciencias sociales —en especial, del Derecho—, desde donde surge la propuesta. En la segunda parte se dan definiciones sobre los componentes del programa, principalmente respecto de la perspectiva analítica de las políticas institucionales de control. En la tercera, se presentan algunas hipótesis y estrategias en las que se destaca la visión intelectual de las políticas públicas y las consecuencias de su aplicación en el caso mexicano.

La caja de herramientas

Epistemología

Epistemología, temas y preguntas a afrontar

La propuesta de Programa se apoya, por una parte, en una cierta interpretación de las tradiciones fenomenológica, hermenéutica y dialéctica; y, por otra, en el entorno discursivo de la Ciencia y Sociología políticas clásicas, la filosofía del Derecho constitucional contemporáneo y el enfoque de las políticas públicas institucionales. El objeto de estudio es comprender, interpretando, el sentido del Estado constitucional en acción para dar explicaciones causales de su cambio y de la sociedad.

* Profesor-Investigador del Departamento de Sociología de la División de Ciencias Sociales y Humanidades (DCSH), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco.

** Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la DCSH, UAM-Azcapotzalco.

¹ Esta proposición ha sido desarrollada en el ámbito de *El Cotidiano*, donde se publicaron algunos artículos en los que se aplicaba el método en análisis parciales; posteriormente se publicó *Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Contrôle: l'exemple Méxicain (1982-1997)* (Bolívar Espinoza, 2010).

La discusión sobre la naturaleza del Estado y su cambio en América Latina se ha manifestado en dos décadas después de la Segunda Guerra. Entre los sesenta y noventa, en la alternativa: revolución o democracia. En los inicios del siglo XXI, en la defensa y cuestionamiento de la legitimidad de los regímenes autoritarios impuestos por “juicios políticos populares” y en alternativas neoliberales. Sin embargo, la noción de “Estado” permanece, las más de las veces, ideológica y errática. Como consecuencia, los métodos e indicadores para comprender el “cambio político” son pobres y confusos, ya sea en la perspectiva dinámica, como estructural, o en la global o específica. Ha contribuido a esta situación la perspectiva hegemónica, sistémica y comparativa, que desecha la Historia y el Derecho como innecesarios o formales, eliminando del análisis las categorías de Estado y la Constitución que dejan fuera del análisis la perspectiva de la Filosofía Política clásica y la del Derecho (Blondel, Duverger, Finer y Lipset, 1981).

Algunas de las antítesis teóricas rígidas que debe asumir el análisis de políticas institucionales se dan, por ejemplo, entre: sistema político y Estado; individuo y sociedad; cambio económico y político; crecimiento y democracia; sincronía o diacronía; normas y efectividad; neo-ideologías liberales y socialistas; modelos políticos alternativos a la división de poderes y formas *expresivistas* del poder; emergencia de distintos modelos de dictaduras y autoritarismos, entre otras. Estas percepciones teóricas y prácticas inhiben el análisis sobre qué es lo que permanece y lo que cambia, y sobre lo que es preferible.

Desde hace tiempo se impone la evidencia que sería aconsejable explorar: ¿Desde qué perspectiva epistemológica y cuerpos disciplinarios; con qué ideas, categorías y conceptos sería posible construir un programa que comprendiera métodos y técnicas capaces de enfrentar los procesos de cambio o de reforma del Estado periférico? De manera lo menos ideológica posible.

Dependiendo del interés específico que se persiga, cabrían diversos tipos de preguntas: ¿Cuáles serían las condiciones de un “Estado reformado” en diferentes casos; por ejemplo, cuando se trata del cambio de regímenes de corte *autoritario, burocrático o comunitario*, o de diversos ejercicios de gobernancia “*presidencialista o monopartidista*”? O, ¿en qué medida el análisis permitiría determinar transformaciones significativas en algunas funciones de control en los Estados llamados “de providencia” o “keynesiano”? También, ¿el análisis de las meta y mesopolíticas constitutivas y, en especial, las políticas constitucionales y las de gobernancia propuestas en el Programa podrían ayudar a la compren-

sión de la reforma del Estado en general y en México en particular? ¿Cuáles serían las macro y mesopolíticas públicas institucionales constitutivas; y ¿qué instituciones y con qué carácter sería necesario explorar en su creación, transformación o supresión?

El concepto de “caja de herramientas”

El análisis FPICP aspira a contribuir a la discusión sobre el cambio del y en el Estado, mediante “una especie de puesta en escena general de teorización o de teoría para una elaboración teórica” (Bergeron, 1993). A través de precisiones conceptuales operacionales del Estado constitucional (Blondel, Duverger, Finer y Lipset, 1981: 41-44) su objetivo es detectar las transformaciones en: 1) los principios fundamentales del régimen político; 2) las condiciones de su seguridad y legitimidad; el ejercicio del poder: imperación y ejecución; y las condiciones y límites de la acción política. Especialmente del y en el Estado periférico: desde un enfoque global o particular, sincrónica y diacrónicamente, en sus diversos niveles y profundidades.

El programa del análisis FPICP requiere una reflexión epistemológica solamente para fundamentar su uso y hacerlo más eficiente. A lo más, se trata de ofrecer una “pre-teoría” que sirva para desarrollar su propia teoría. En este procedimiento no hay pretensión filosófica, más bien, dejar explícitos algunos instrumentos que están a disposición en algunas “cajas de herramientas” de las ciencias sociales y que se les acepta bajo el espíritu de un “relativismo metodológico” que reconoce que “el objeto de la investigación política no está fijado de una vez para siempre” (Lagroye, 1991: 13-18).

El análisis funcional de políticas de control político es una herramienta eminentemente pragmática de vocación empírica que permite comprender interpretando el sentido del Estado en acción. Se fundamenta, por una parte, en una cierta interpretación de la tradición fenomenológica, hermenéutica y dialéctica surgida de la filosofía moderna; y, por otra, de la Ciencia y Sociología políticas, del enfoque de políticas públicas, y del Derecho contemporáneo. Se aleja de las pretensiones antifilosóficas del individualismo metodológico y la teoría de la elección con pretensiones novedosas, aunque no niega su pertinencia en ciertos casos de abstracciones necesarias como metáforas con fines utilitarios.

El AFPICP se considera *como si* fuera una perspectiva instrumental. *Como si* la perspectiva metodológica se construyera desde una “caja de herramientas”. Esta argucia,

inconsecuente con los postulados dialécticos y a la cual se adhiere la perspectiva del AFPICP, tiene como finalidad obviar, en lo posible, algunos de los problemas teóricos permanentes que supone la filosofía política.

La imagen de la “caja de herramientas” (Thoening, 1985: 3-6) es sólo un recurso que tiene como objetivo hacer transparentes las categorías básicas del método. Esta caja, podemos imaginar, posee “tuercas y tornillos” (Elster, 1993: 13-20) que sirven de “mesoconceptos” para la investigación empírica y transitar de objetos particulares a visiones generales y viceversa (Marchs, 1995); y construir “bancos de datos”, que ayudan a dar sentido al “seguimiento de procesos”. Se trata de trabajar (“bricoler”) la información empírica (Thoening, 1985: 3-6, 39-46) para distinguir fases o periodos en el desarrollo de la gobernancia; redefinir el régimen y cambiar o mantener la acción ciudadana.

No hay sólo una caja de herramientas, ni todas están siempre a nuestra disposición y capacidad. Algunas tienen útiles demasiado especializados y eficaces que se adecuan mal a objetos groseros o a otros igualmente finos. Más aun, existen cajas cibernéticas (Bergeron, 1965; Deutsch, 1976) tan sofisticadas y modernas que han desplazado las herramientas mecánicas y ya no disponen de tornillos y tuercas, sino de chips cada vez más artificiales. Por lo demás, no son fáciles de manejar².

Desgraciadamente la metáfora de “caja de herramientas” exuda un aire mecanicista difícil de ocultar. Aparece como una hermana menor de la “teoría del conocimiento” moderna de los siglos XVII y XVIII, y de algunos de sus posteriores seguidores positivistas contemporáneos. Deja la impresión de que el objeto de conocimiento se considera independiente de su forma de conocerlo. Sin embargo, la presentación de la postura analítica AFPICP sólo rescata esta imagen y la separación secuencial entre epistemología, teoría, metodología y técnica en la medida que pudiera aportar simplicidad y claridad a la exposición, aun a riesgo de pecar de esquematismo. Aunque hay que reconocer que pese a que la claridad ha ganado por sí misma un valor de cientificidad, la oscuridad no lo ha hecho menos³. De todas

² La imagen de la “caja de herramientas” es mucho más burda que las metáforas clásicas, para no hablar de las “trenzas del conocimiento” y los “nervios del sistema político” (Deutsch, 1976). Sin embargo, tiene la ventaja de que, sin ir al fondo de las cosas, recupera de experiencias aquello que se estima útil, postergando la discusión que habría sido la más exacta de las teorías.

³ Por una parte, la tradición cartesiana de la “claridad” y la “distinción”; por otra, la “oscuridad” (el “skoteinos” griego) que conocerá su mejor expresión contemporánea en Hegel: el *sumun* de la complejidad y oscuridad. En la época contemporánea sólo será superada por Adorno.

formas, en la concepción epistemológica dialéctica y en la práctica de la investigación, por supuesto, estas instancias son inseparables. Respecto de la oscuridad, no quisiéramos provocarla, pero no deja de colarse como consecuencia de los afectos irrefrenables por los procedimientos dialécticos que supone el AFPICP.

Filosofía y Ciencia Política

La filosofía, en especial en la Ciencia Política clásica, es imprescindible en la elaboración teórica de cualquier análisis político, funcionando como fuente de inspiración e integrada a su vocabulario y al del ciudadano común. Independientemente del sentido filosófico o histórico que tuvieron las “palabras”, los conceptos se consideran entre las herramientas de base de la reflexión que se pretende científica y analítica (*cf.* Koselek). En una composición de tipo “telón de fondo”, parcial e injusta, se encuentran, en una mezcla personal, la *virtud* y la *fortuna* de Maquiavelo, la arquitectónica de Aristóteles y las ideas de Platón como marco conceptual imprescindible de la teoría del contrato de Hobbes, Locke y Rousseau, anunciadores del espíritu de las leyes de Montesquieu, como preludeo de las ciencias sociales en Hegel, Tocqueville, Mill y Marx. También, el sentido de la política, del poder, de su división, de la democracia, etcétera, sin cuya discusión previa o implícita es, por decir lo menos, arrogante e inútil postular un análisis científico de la política.

Las instituciones y el cambio social pueden ser explicados por la “interacción de los individuos” (Elster, 1993: 13) aunque también pueden ser comprendidos global e individualmente (Piaget, 1982). La primera opción es la del “individualismo metodológico”, la segunda es una concepción dialéctica. Mientras el individualismo metodológico se define en contraposición de la dialéctica, esta última lo comprende superándolo. Si se le agregan los calificativos de “fenomenológica” y “hermenéutica” en una concepción “orgánica y funcional” del Estado y la Constitución, se obtiene la perspectiva epistemológica mediante la cual se abordan las “acciones humanas” en este trabajo.

Pero sin duda, el filósofo clásico más solicitado en el Programa es Kant, aun más que algunos de sus continuadores con los cuales pudiera haber todavía más afinidad; él aporta, entre otras cosas, las nociones básicas y más perdurables utilizadas en la construcción del método: la fenomenológica, la acción humana, la concepción funcional y orgánica de la sociedad civil, la separación de las ciencias del

ser y del deber ser como la base que permite el desarrollo posterior del historicismo y del Derecho, asuntos retomados por la escuela de Marburgo y, en especial, presente en la polémica Kelsen-Schmitt y paralelamente considerados por los grandes juristas políticos como Jellineck y Hauriou y Burdeau, o Hart y Dworkin.

De las ciencias sociales

La tradición sociológica

Varias ideas se han sacado de la tradición de las ciencias sociales, de las cuales Weber y Durkheim no pueden estar ausentes, sobre todo con las nociones fundadoras de los “hechos sociales” y “acciones sociales”, tributarias en gran medida del filósofo de Koënisberg.

La postura francesa

Pero la referencia más cercana se encuentra en una pequeña muestra francesa escogida en parte del *Traité de Science Politique* de Madeleine Grawitz y Jean Leca (1985), en especial se ha recurrido a contribuciones puntuales de la ciencia y Sociología política y de la Sociología de las crisis y del Estado, con las cuales se ha mantenido un diálogo no siempre explícito. En el ámbito del “análisis de políticas públicas” destaca la perspectiva de Jean Claude Thoenig (1985) en cuanto a su visión de las políticas públicas. Los aportes de Pierre Muller (2002) son esclarecedores en cuanto a la integración intelectual en el proceso de elaboración de las políticas. Jean Louis Quermonne (1985) ha sido esencial para desarrollar una idea de políticas institucionales aplicables en los países de institucionalización reciente junto con Maurice Hauriou (1925).

La proposición de Gérard Bergeron ha sido inestimable en varios sentidos: en relación con la fundamentación teórica de su propuesta funcional totalizante (“fonctionnel holistique”) del Estado y de todos los conceptos que de ella se deducen: “función”, “control”, “nivel”, “habilitación” “activación”, “relación social de pertenencia obligatoria”, etcétera.

En fin, muchos más son los aportes recibidos que son debidamente citados y reconocidos y de los que se da cuenta del distanciamiento de sus posiciones a lo largo de este trabajo. También hay muchos que no han sido citados porque no tienen relación directa con el texto, pero que

sin duda han estado presentes en la concepción de este trabajo.

Tanto la teoría funcional, la tipología de las políticas institucionales, la doctrina constitucional, como la perspectiva de la Sociología del Estado se conjugan para fundamentar el concepto de “régimen” y de “Estado” para el AFPICP. No se trata de proponer una metateoría; más bien la intención es declarar los universos teóricos analíticos que aparecen pertinentes como referentes o cajas de herramientas, desde donde se apoya la perspectiva analítica AFPICP. Por otra parte, existe un denominador común que está presente hasta en la visión doctrinal jurídica: la idea del Estado en funcionamiento. Siendo la postura del Estado orgánico funcional más incluyente que las otras posturas señaladas, requiere, sin embargo, de complementos que probablemente supone, pero que no están explícitos: por una parte, la especificación del régimen en dos aspectos: la función constitucional y la forma efectiva como se da el proceso de legitimación. También aparece como trasfondo supuesto de cuestiones o cosas a las cuales van referidas las funciones de control, es decir, su dimensión sociológica y económica, y finalmente el proceso de cambio histórico.

Adopta la visión normativa y las diversas dimensiones del poder y de control constitucional, así como la dimensión institucional administrativa, a través de la recuperación de la idea de Estado constitucional (Häberle, 2001; Loewenstein, 1976), mediante el estudio efectivo de sus funciones, de sus políticas públicas e instituciones de control.

Georges Burdeau (1967), Fix-Zamudio (1979), Biscaretti di Ruffia (1996), Jorge Carpizo (1998) y Orozco (1998) han expuesto, entre muchos, las vías por donde puede transitar un tratamiento político de la Constitución mexicana de 1917, sobre todo ante la ausencia de un puente epistemológico entre el especialista de la Sociología y el de la Ciencia Política.

Las ideas de Piaget han sido esclarecedoras y sugerentes en diversos dominios: en la concepción de las acciones humanas y su componentes biológicos, pero van mucho más allá y participan con brillo en la relación clásica de valores, normas y fines; y en especial respecto de los valores cualitativos; pero también en la referencia a la Sociología y el Derecho y en general a las ciencias sociales respecto de las ciencias duras; sin dejar de lado sus especiales relaciones con la dialéctica que nos han permitido sentirnos más apoyados en ese aspecto en nuestra proposición analítica.

Exposición del programa

El estatuto del análisis de coyuntura: seguimiento de proceso

Seguimiento de procesos y políticas institucionales de control

El estudio de *política de coyuntura* no ocupa un campo delimitado en el ámbito de las ciencias sociales, como sucede al hablar de “análisis factorial” o de “contenido” o “porcentual”, que refieren a un cierto procedimiento aplicable universalmente a prácticamente cualquier objeto. En el caso de *análisis de coyuntura* es difícil imaginar reglas generales abstractas que puedan ser aplicadas indistintamente a cualquier presente o a cualquier “situación”. La utilización de los conceptos de “coyuntura” y “*análisis de coyuntura*” es frecuente y, sin embargo, la definición de los mismos no es clara ni concluyente. La concepción más general y aceptada es su identificación con el presente inmediato, como lo último, lo más importante y en algunos casos lo más espectacular.

El *análisis de coyuntura* en *El Cotidiano* abordó, provisoriamente, la cuestión del cambio en el y del Estado, apartándose del conocimiento deductivo –supuestamente avalado por una interpretación sesgada de Marx– para intentar tratar los hechos tal como son. Sin embargo, este empeño fue débil teóricamente y no aprovechó algunas perspectivas técnicas disponibles, aunque lejanas, de la dialéctica histórica.

Análisis Funcional de Políticas Institucionales de Control Político, abreviado en la expresión AFPICP o simplemente análisis de políticas institucionales de control (APIC), es el nombre del Programa de investigación que complementa el *análisis de coyuntura*, tratando de suplir sus insuficiencias. Es uno de los caminos para comprender las formas, particularidades y niveles que adopta el Estado periférico en América Latina en su decurso contemporáneo.

Por otra parte, la observación política y no sólo jurídica de la Constitución podría entregar luces sobre las variaciones en el régimen político (entendido éste como las condiciones de legitimidad y seguridad del orden político) y las políticas de la gobernancia, en el sentido de aquéllas propiciadas y ejecutadas por el gobierno y el parlamento, y por la administración y la jurisprudencia, destinadas a regular el ejercicio del poder (Bergeron, 1993).

El nombre AFPIC

El AFPIC es una alternativa específica tanto teórica como de procedimiento al interior del *análisis de coyuntura*. Se deriva, por tanto, de una larga práctica de investigación que conserva parte importante de los procedimientos originales. Es una perspectiva analítica eminentemente pragmática, con vocación empírica, destinada preferentemente al análisis del Estado en los países periféricos de institucionalización reciente y diferida. Su fin es caracterizar cambios “del” y “en” el Estado concebido como organización, en cuanto *régimen, gouverne* y *civis*.

El nombre un poco pretencioso de “Análisis funcional de políticas institucionales de control político” (AFPICP) intenta precisar los límites del método de investigación propuesto. Es análisis, en la medida de separación, con criterios empíricos, de las acciones políticas estatales inextricables con una intención más instrumental que teórica. Es funcional, en cuanto que considera las acciones políticas estatales guiadas por una idea que responden a una totalidad viviente “orgánica-funcional” –el Estado–, que apela al sentido clásico del término y no a la corriente estructural-funcionalista. Se refiere a las políticas (públicas), en la medida que hace énfasis en la acción efectiva constructiva del Estado, que comprende tanto la acción individual como la colectiva y lo privado y lo público. Es institucional en su consideración de organización “viviente” y no en su carácter puramente normativo como lo plantea el enfoque neo-institucional. Son políticas de “control” pues el objetivo central del análisis es el cambio en el ejercicio del poder que requiere de diversos indicadores de poder o de control. Y, finalmente, el control es político, en la medida que *análisis* hace alusión fundamentalmente a la parte de composición del orden, de la política (véase Anexo, Tabla I).

Proposiciones operacionales y mesoconceptos

El AFPICP parte de definiciones operacionales destinadas preferentemente a la comprensión de los fenómenos políticos de cambio y permanencia, mediante la interpretación del sentido de las políticas públicas. En una primera opción, estas políticas se consideran como indicadores del tipo de ejercicio del poder y de su cambio. En una segunda, pueden ser tratadas como formas específicas del modo como el proceso de transformación se produce. La intención es encontrar un “sentido” a los datos que vaya más allá de la constatación empírica.

Los “mesoconceptos” son categorías analíticas que permiten vincular los análisis de diversos niveles: *régimen, gouverne y civis*. Entre éstos se destacan “control” y “redes”. El término “mesoconcepto” ha sido utilizado por David Marsh (1995) y R.A.W. Rhodes (Rhodes y Marsh, 1995) para designar el estatuto metodológico del concepto “networks”. Se refiere a la función de “intermediación de grupos de interés y la acción gubernamental” en los procesos de decisión (1995: 143). En un sentido más general lo entendemos como una relación que permite comprender procesos de lo político, la política y de las políticas; o entre procesos generales y específicos. March y Olsen (1984, 1989) hacen un recuento de la manera como este mesoconcepto puede ser utilizado indistintamente por las teorías pluralista, elitista y estatista del Estado. Además de “networks” y los ya mencionados, existen otros conceptos o principios que realizan esta misma función e independientemente de la teórica del Estado que se utilice. Por ejemplo, son los de “referencial”, “niveles”, “valores”, “principios”, etcétera.

El programa AFPIC dispone de una caja de herramientas multidisciplinaria transversal al interior de las ciencias sociales; la Sociología de la política de las crisis y el *análisis de coyuntura*; las “políticas públicas institucionales de control constitucional”.

Estas tres dimensiones complementarias al original definen las principales categorías transdisciplinarias de la estrategia del AFPICP. A continuación se presentan los pasos dados en la construcción del programa, así como la presentación de sus elementos conceptuales principales apoyados por posturas epistemológicas eclécticas.

Los aportes epistemológicos, teóricos y técnicos que utiliza el análisis AFPICP se encuadran en una perspectiva utilitaria respecto de la Filosofía, la Ciencia y la Sociología políticas, y, en especial, al “enfoque de políticas” en función de la caracterización de los países dependientes y de su transformación.

Objetivos

La propuesta metodológica del AFPICP pretende, en parte, superar algunas de las carencias del “*análisis de coyuntura*” tanto operacional como temáticamente, al mismo tiempo que fortalecer sus técnicas de “seguimiento de procesos”, de “construcción de periodos” y de “determinación de coyunturas”.

Recuperar la problemática estatal para los estudios de cambio de régimen y de la gobernancia en países periféricos supone varias cuestiones. En primer término, se trata

de considerar, al unísono, al Estado, tanto en su dimensión política como en la normativa. En segundo término, a partir de este tratamiento crítico del Estado, se requiere construir instrumentos de análisis adecuados a los países de institucionalización reciente y diferida. Estos instrumentos deben ser buscados especialmente en las “cajas de herramientas” del “enfoque de políticas”; pero teniendo cuidado de hacer efectiva su vocación interdisciplinaria, que convoca, principalmente, desde los problemas políticos a la Ciencia y Sociología políticas, por un lado, y al Derecho, por el otro.

Esta estrategia permitiría la presentación de modelos de análisis para países de institucionalización reciente tanto por niveles como en las relaciones intra-gubernamentales y en las formas de participación de la sociedad política, así como participar en la discusión sobre el diseño de “políticas institucionales de control”, tanto a escala constitucional como en el diseño de políticas en las diversas funciones de gobierno, y en todas las políticas institucionales de control, sectoriales o específicas, especialmente en los países periféricos.

El enfoque de políticas

Las políticas públicas

Las acciones humanas políticas

Esta perspectiva supone, entonces, que se consideren las “acciones humanas políticas”, pero en su relación con “la política” y lo “político” (Burdeau, 1960: 131-137). Esta triple dimensión de la política, en la consideración del AFPICP, se recoge en el ámbito discursivo del Estado y en la Constitución. Pero es necesario discutir qué es teóricamente el Estado y no definirlo simplemente en contraposición con la normatividad y la sociedad. Este análisis no puede hacerse si no se considera que las teorías del Estado son a la vez procesos históricos (Badie y Birnbaum, 1979), y que gran parte de su explicación se encuentra a la luz del análisis de la acción gubernamental. También se requiere tener presente al “pluralismo” y al “estatismo” como dos referentes extremos de la discusión teórica sobre el Estado, donde el funcionamiento de las élites y las corporaciones también contribuyen al AFPICP. En este contexto, se debe revisar brevemente algunos de los conceptos, como “esferas públicas” y la noción de “sistema político”, como campos críticos necesarios de tener en cuenta en la construcción de una visión funcional y orgánica del Estado.

Las políticas como instrumento analítico

En el abordaje de la reforma del Estado, sea global o particular, en cualquier nivel, sincrónico o diacrónico, no se pueden obviar sin consecuencias graves para el análisis las políticas constitucionales, de reformas y las de la *gouverne*; éstas deben ser consideradas aunque sea como telón de fondo; por ejemplo, cuando se adopta la perspectiva desde los actores: sean sectores, movimientos sociales o élites actuantes, o en los enfoques desde el Derecho, la Economía o la Comunicación. No siendo la única opción de proceder, inclusive al interior del análisis de políticas constitutivas; sin embargo, estos tres tipos de políticas son imprescindibles en todos los enfoques que estudian al Estado más en detalle. Por ello, la política constitucional de 1917 y la misma Constitución son condición necesaria aunque no suficiente del análisis de políticas constitutivas de la reforma del Estado en México (1982-1917); también son imprescindibles las políticas de reforma constitucional y las políticas gubernamentales derivadas de ellas, en especial las de control político.

En los estudios de cambio de régimen político se considera las políticas públicas como indicadores de cambio. Pero también se puede considerar el análisis de políticas como procedimiento comprensivo de la acción pública. En este último sentido, interesará identificar la hechura de las políticas y el tipo de políticas institucionales: constitutivas, reformadoras o reguladoras. Respecto de la hechura será útil estudiar la arena de la disputa, la agenda, los referentes intelectuales, etcétera (véase Anexo, Tabla 2).

La perspectiva AFPICP utiliza como procedimiento la comprensión del “proceso” y de la “hechura” de las “políticas públicas institucionales de control político” para abordar global y parcialmente el proceso de constitución de regímenes periféricos. La visión de conjunto recurre al estudio por “niveles” y “funciones”. Por ejemplo, cuando se trata de ver las condiciones más generales de legitimidad y seguridad de un régimen, o del funcionamiento efectivo del aparato de gobierno, o cuando se analiza la participación de la sociedad en la construcción del orden político. Esto quiere decir que es posible analizar funciones, políticas e instituciones en niveles de diversa generalidad y en una dimensión sincrónica y diacrónica o, si se quiere, dinámica y estructural. Los estudios parciales pueden ser hechos a partir de la comprensión del proceso de elaboración de meso o micropolíticas. Por ejemplo, las políticas jurisprudenciales pueden servir para mostrar determinados cambios en el ejercicio del poder.

La versión “secuencial” de las políticas, propuesta en su origen por Jones y Jenkins-Smith y remozada por Peter De León recientemente (Sabatier, 1999), se presta mejor que otros enfoques para el análisis diacrónico y sincrónico del Estado en países de “institucionalización reciente”⁴. Este modelo ampliamente difundido y profusamente cuestionado, sin embargo, permanece como referente de polémica para el análisis y propuestas de políticas públicas. La distinción entre: identificación de un problema; formulación de una solución, una acción; toma de decisión; aplicación de la acción; y finalmente, evaluación de resultados (Thoening, 1985: 20), entrega un esquema que permite comprender procesos complejos aun en el caso en que éstos niegan la secuencia demasiado mecánica del modelo.

Algunas de las connotaciones de estas políticas, avaladas por la experiencia de las ciencias sociales, son, por ejemplo, la concepción “secuencial de las políticas públicas” vistas en su dimensión global (Jones, 1972; Sabatier, 1998); los valores cualitativos políticos de la Sociología; las normas positivas del Derecho y los fines ideológicos y utópicos encuadrados en el molde de la Ciencia o Sociología política.

Las “políticas públicas” son la forma efectiva de acción que adopta el Estado funcionando⁵. Son ideas colectivas en acciones colectivas. Estas políticas se ejercen por la conducción política en su conjunto (desde “la *gouverne*”) y específicamente del gobierno (“*gouvernement*”) y de la “*legislatura*”. Van dirigidas directamente hacia la “*civis*”, pero también hacia el régimen como hacia sí misma (*la gouvernance*). Es decir, hay políticas constitucionales, hay políticas ciudadanas dirigidas a la politización y *politificación* (“*politisation*” y “*politification*”) y, también, las destinadas al ejercicio mismo del poder. Son estas últimas las que se denominan “políticas institucionales de control político”. Esto quiere decir que están destinadas especialmente a generar las condiciones del ejercicio del poder y a ejecutarlo. Estas políticas se pueden clasificar de muchas maneras. Entre

⁴ La expresión “países de institucionalización reciente” ha sido construida a partir de dos propuestas que si bien no están referidas directamente al propósito de análisis que aquí nos interesa, se conjugan para construir un modelo operacional para el análisis. Por una parte, la propuesta de Quermonne sobre “institución” y, por otra, la propuesta de Yves Mény sobre la génesis de las instituciones.

⁵ Se prefiere el término “efectiva” para designar una “realidad empírica” más que “real” que contiene también dimensiones simbólicas. El “deber ser” o los fenómenos ideológicos tienen tanto peso de realidad como la “realidad efectiva”. La perspectiva positivista extrema tiende a dar estatuto de certeza exclusivamente a “lo que es”; sin embargo, los fenómenos ideológicos o comunicacionales tienen tanto peso de realidad como la “realidad empírica”.

otras, según su jerarquía y dependencia: en meta, meso y micropolíticas. Según intensidad, en constitutivas, de reforma y reguladoras. En relación con la complementariedad de funciones de la conducción política (“gouverne”), en intra e interpolíticas (Loewenstein, 1976). Según su nivel, tipo de control y contenido, se encuentran las destinadas a proporcionar legitimidad y seguridad; las imperativas y las ejecutivas; y las de participación. Las políticas institucionales de control afectan las “instituciones”, pueden ser: creadas, reformadas o suprimidas. Pero también las instituciones constituyen el espacio desde donde se ejercen las políticas en forma continua y durante un periodo prolongado de tiempo. Son instancias vivientes que perduran gracias a la idea y al grupo que les da vida (Hauriou, 1925; Quermonne, 1985). Según el liderazgo institucional, las políticas de control pueden ser preferentemente dirigidas o afectar a la Presidencia y Gabinete ministerial, al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte y a las dependencias burocráticas jerarquizadas, además de todas aquellas instituciones que se encuentran “entre ellas”, rompiendo con la supuesta división de poderes (*infra*). Ejemplos de ellas son los tribunales constitucionales, ciertas contralorías e institutos electorales o defensa de los derechos humanos.

Políticas institucionales de control

El ámbito propicio para construir el análisis de políticas institucionales de control político es “el enfoque de políticas públicas”, en una versión moderna, flexible y reiterando su vocación interdisciplinaria. Este enfoque en el análisis FPICP se realiza al unísono con la concepción funcional orgánica del Estado.

El concepto de “control” hace operacional la idea de poder (Bergeron, 1965; Hinde, 1976). Las funciones son eminentemente de control y, por tanto, las políticas institucionales son también de control. Dentro de la enorme gama de aspectos y disciplinas en que se da el control, el sentido que se adopta es el referido al ejercicio del poder. En este sentido, la “división de poderes” clásica (Montesquieu, 1979) y su “equilibrio” mediante el “check and balance” (Locke, 1966) sólo es un punto de partida. La puesta al día de estas perspectivas clásicas pone en evidencia la idea de control en un sentido amplio (Bergeron, 1965) y en otro más restringido, referido a las instituciones encargadas del ejercicio del poder (Loewenstein, 1976). El enfoque se centra en la dimensión del poder, medida a través de las formas de control. El concepto de “control” sirve para medir y calificar las formas en que el ejercicio del poder

se realiza en los diversos niveles del Estado: régimen, conducción política y sociedad política.

Las políticas institucionales de control político se consideran en relación con la función que desempeñan y a los controles que establecen y que hacen respetar. Las políticas se dirigen hacia el régimen donde las constitucionales son de especial significación ya que son condición del resto de las políticas, desde y hacia la conducción política (*la gouverne*) como políticas de gobierno y legislativas, y jurisprudenciales y administrativas, y hacia la ciudadanía, donde ésta participa en su elaboración en diversas formas e intensidades.

Estas políticas públicas tienen como función esencial establecer sistemas de “control” diversos. Entre ellos destacan los que están directamente ligados al ejercicio del poder. Prácticamente todas estas políticas públicas tienden a constituir situaciones permanentes de acción, que suponen redes de relaciones sociales o networks. Estas situaciones no son otra cosa que las “instituciones vivientes” (Hauriou, 1925). El análisis considera solamente las políticas públicas institucionales, que son las que tienen como objetivo principal crear, modificar sustancialmente, o suprimir instituciones. Entre las políticas institucionales se consideran exclusivamente las políticas de control que tienen relación directa con el establecimiento de las condiciones para la “imperation” (de *imperare*) y la “exécution” (de *executare*) del poder.

Las acciones políticas consideradas en su carácter imperativo y ejecutivo y dirigidas a la sociedad son funciones de poder o de control pero, sobre todo, son políticas públicas de control; algunas son políticas de Estado, aunque la mayoría son políticas referidas a la conducción política (*la gouverne*), pero todas ellas son políticas públicas. Ellas producen tanto el aspecto institucional administrativo del Estado como su cara normativa e ideológica en la Constitución; dan legitimidad al orden impuesto, actúan para mantener este orden; y otorgan las condiciones para su cambio. El “Estado en acción”, las “políticas institucionales de control” que él genera, permite caracterizar el cambio o reforma en sus distintos niveles y en diversos aspectos en su proceso de transformación, al decir de Gérard Bergeron: como el régimen controlador, el ejercicio del poder controlando y la *civis* controlada (1965, 1993).

Dentro de las políticas institucionales de control, las constitutivas y, especialmente, las constitucionales y de reforma constitucional entregan los instrumentos analíticos más generales para la comprensión del Estado. Estas políticas establecen cambios en los tres niveles funcionales del y en el Estado: 1) en el régimen, en las condiciones del

ejercicio del poder, en especial la “seguridad” y la “legitimidad” del Estado; 2) en la conducción política (“la *gouverne*”) (Bergeron, 1993), mediante el imperio y la ejecución de políticas; y en la participación de la ciudadanía. La estrategia de análisis de las políticas constitucionales puede hacerse desde un ángulo diacrónico y sincrónico y a diferentes niveles de la estructura estatal.

Los niveles de las políticas

Las metapolíticas constitucionales y de reforma institucional

Las metapolíticas constitucionales que fundan una nueva Constitución y un nuevo orden permiten establecer los parámetros al interior de los cuales evolucionan las políticas de reforma constitucional y todas las otras políticas. En el caso de México, éstas corresponden a la política constitucional de 1917, inaugurada con la Revolución de 1910. El objetivo es establecer los rasgos generales de las condiciones de su legitimidad y habilitación del régimen mexicano, y esclarecer los procesos de democratización. Las metapolíticas institucionales de reforma constitucional tienden a transformar un régimen político original. Las políticas de reforma desde 1921 hasta 1997 permiten comprender la reforma del Estado mexicano al nivel del régimen y de la *gouverne*, en especial, en el periodo de la reforma del Estado, desde 1982 hasta 1997.

Las mesopolíticas de la *gouverne*

Las mesopolíticas de la *gouverne* que atacan un aspecto específico del régimen político pueden ser muy variadas y de intensidades distintas. Se trata de las políticas impulsadas por el gobierno a partir de 1982 hasta 1997, entre las que destacan las legislativas referidas a los sistemas de representación, las de reforma de la administración pública, las del funcionamiento interno del gobierno y las jurisprudenciales, entre muchas otras.

Las intra e interpolíticas institucionales jurisprudenciales

Las intra e interpolíticas institucionales jurisprudenciales de “control interna” y de “regulación” del ejercicio del poder que buscan consolidar el Estado, por un lado, son las políticas administrativas, de procuración e impartición de justicia y, por otro, las de control de la función jurisprudencial con

el ejercicio directo del poder y con los sistemas de representación. Es decir, visto desde las instituciones, el Consejo de la Judicatura y diversos mecanismos de administración y la Suprema Corte como Tribunal superior y el Tribunal Electoral de la Federación. Este análisis tiene como fin indicar, como ejemplo, los cambios en el ejercicio del poder, es decir, de la *gouverne*.

Para dar fuerza a la prueba de la utilidad de estas políticas en el estudio de la reforma del Estado, éstas se pueden analizar, preferentemente, desde una perspectiva global más que particular; en los niveles del régimen y de la *gouverne*; tanto sincrónica como diacrónicamente; y más como indicadores de la reforma del Estado que en su proceso de hechura, salvo el caso de las políticas jurisprudenciales, donde se enfoca superficialmente esta perspectiva.

Las categorías básicas

La perspectiva del análisis de políticas institucionales de control político define operacionalmente varias categorías emparentadas críticamente con las nociones más generales de las cajas de herramientas de las ciencias sociales y de la Sociología y Ciencia Política en particular. Más que todo son guías que se explicitan a fin de eludir discusiones estériles teóricas que pudieran perjudicar el análisis⁶.

Las acciones políticas, vistas desde las políticas institucionales de control político, son sus componentes principales, que prueban su eficacia en un esbozo de análisis de la reforma del Estado mexicano.

Por otra parte, tanto los estudios globales como los parciales del Estado en funcionamiento pueden ser analizados desde una visión diacrónica o sincrónica, histórica o estructural (Piaget, 1983: 92-113; Bergeron, 1965, 1993). En el primer caso, la intención es “seguir” procesos de cambios a partir del estudio de “coyunturas” que permitan construir “periodos” caracterizados en diversos niveles: global particular y específico, a través del análisis de políticas institucionales de diversa envergadura: meta, meso y micropolíticas (Bolívar *et al.*, 1991). En el segundo caso se trata de integrar las diversas instituciones de control a fin de observarlas en su mutua relación y poder comprender el régimen político al unísono.

⁶ Gran parte de estos conceptos han sido trabajados por Gérard Bergeron y sintetizados magistralmente (1965, 1993), salvo los que tienen que ver con las “políticas públicas”, que consideran la esfera política a través de problemas y no de temas; tampoco las derivadas del Derecho constitucional y la Sociología del Estado y de las crisis.

Las acciones políticas

Las categorías y conceptos se ubican en la caja de las “acciones humanas” y en el relato de las mismas (Kant, 1998), o en lo que posteriormente se llamará “acción social” (Weber, 2000), “hecho social” (Durkheim, 2002), “relaciones e interacción sociales” (Easton, 1982: 78-79), “acontecimiento y hechos” (Elster, 1993: 13) o “funciones sociales”, etcétera, aceptando que la “unidad elemental de la vida social es la acción humana”.

El elemento básico del análisis FPICP que se rescata de estas fuentes son los “hechos” o “acciones sociales” de “pertenencia obligatoria”, es decir, las acciones políticas. Pero entre las “acciones humanas” existen aquellas que se dan en un cuadro de carácter imperativo, que son las “relaciones sociales políticas”. En este ambiente discursivo, se construyen las categorías que están más directamente relacionadas con el AFPICP y que no se reducen a relaciones o interrelaciones bidireccionales individuales sino también a las instancias de socialización llamadas instituciones (Hauriou, 1925; Quermonne, 1985; Hinde, 1976) o “sistemas parapolíticos” (Easton, 1982: 80-88; Elster, 1993: 146-157).

A estas acciones se les considera como expresión circunstanciada de un Estado “imputado”, en funcionamiento y constitucional; y en su doble movimiento: creando y renovando constantemente un “cuerpo artificial” o “totalidad funcional”, y sometándose a sus designios obligatorios y legítimos. Esta institución o fetiche de tres cabezas produce y reproduce valores que están al origen de dichas acciones, normas que las delimitan y fines proclamados hacia donde pueden dirigirse.

Algunas de las connotaciones de estas políticas, avaladas por la experiencia de las ciencias sociales son, por ejemplo, la concepción secuencial de las políticas públicas vistas en su dimensión global, los valores cualitativos políticos de la Sociología, las normas positivas del Derecho, y los fines ideológicos y utópicos encuadrados en el molde de la Ciencia o Sociología política.

Los conceptos de Estado y Estado constitucional

Uno de los problemas centrales para enfrentar el estudio de la forma de conocer la reforma del Estado supone un pronunciamiento, aunque provisional y operacional, frente a las ideas asociadas íntimamente al concepto de Estado, como el adjetivo “político”, y los sustantivos “la política”, “lo político” y “las políticas”; y muy ligado a ellos, el alcance de

conceptos como “poder”, “representación”, “legitimidad”, por señalar sólo algunos.

Durante mucho tiempo, la identificación de la “Filosofía” con la “Ciencia Política” inhibió el estudio del funcionamiento efectivo interno del Estado y de las políticas gubernamentales. Las grandes teorías de la historia y de la política del siglo XIX sólo corrigieron en parte la abstracción y generalidad de los estudios filosóficos e hicieron evidente la necesidad de estudios más específicos. Como reacción, la extrema especialización de las ciencias sociales consolidadas parceló un campo común de la política para su mejor estudio, aunque posteriormente no pudo recuperarlo. Los enfoques de “middle rang” perfeccionaron las sutilezas técnicas, aunque descuidaron con expresa intención la explicación de los procesos globales y eludieron el enunciado de la palabra Estado. Como consecuencia de este tipo de desarrollo científico, la teoría política en el periodo de los noventa no está a la misma altura que los fabulosos cambios experimentados en el Estado periférico.

Después de un consciente olvido del Estado por la mayoría de los politólogos anglosajones, recién comienzan a diseñar estrategias para el renovar el estudio institucional y del Estado por parte de la Sociología y de Ciencia Política. Las aproximaciones históricas del Derecho constitucional y algunas perspectivas de la administración han hecho enormes aportes al análisis institucional y del Estado pero no se han sentido cómodos con los aspectos propiamente políticos. La “ciencia de políticas” tampoco ha tratado este tipo de instituciones.

El componente más general del método se resume en la categoría *a priori* de “Estado constitucional” –“figure fond”, según expresión de Merleau Ponty (Bergeron, 1993)–, que expresa una totalidad funcional de acción política normada como condición y fundamento del conocimiento del cambio político. El Estado se considera en esta categoría en su “funcionamiento” (Bergeron, 1965) o “funcionando” (Bergeron, 1993) en una consideración orgánica (Deutsch, 1976: 61-65). Esta perspectiva funcional supone tanto planteamientos básicos de la Filosofía y Ciencia Políticas sobre el poder, como del Derecho constitucional.

La función y la disfunción en el *análisis de coyuntura* sólo lejanamente tienen que ver con el referente teórico tradicional del funcionalismo. El uso se refiere solamente a la coherencia del sistema independiente del juicio de político que pudiera comportar esta teoría. La disfuncionalidad refiere a las instancias entre sí o con respecto al todo o ambos. El tipo de disfuncionalidad que interesa para ser considerada como coyuntura es aquella en la que existe la posibilidad de que haya un cambio cualitativo en

la identidad del sistema político y en la integración social. El cambio de identidad se define operacionalmente. Se produce un proceso de transformación cuando un sistema no acepta, efectivamente, instituciones que eran esenciales para el sistema anterior; o cuando crea otras que serían inconcebibles en el sistema que se reemplaza.

La propuesta AFPICP supone un enfoque global y orgánico del Estado (Bergeron, 1965, 1993); sin embargo, no como punto de partida ni menos como entidad ontológica o ideológica de la cual se deducen las acciones particulares o el cambio social.

Las “funciones” de este Estado son de diversos tipos y se desarrollan a diferentes niveles. Estas funciones sólo se manifiestan a través de acciones estatales, es decir, políticas públicas o de gobierno (“la gouverne”). Las funciones no son más que acciones ligadas por una idea, referidas a un contexto global que es el Estado como totalidad (Bergeron, 1965, 1993).

Los momentos identificables en los que se expresa el Estado son: el régimen, cuyas funciones son otorgar legitimidad y seguridad; el gobierno o la conducción política (la “gouverne”) mediante las funciones gubernamentales, legislativas, administrativas y jurisprudenciales, y la ciudadanía (“civis”) controlada y controlante (“politización” y “politificación”) (Bergeron, 1993). Cada una de estas instancias estatales se ubica a su vez en tres momentos o “niveles funcionales” interdependientes, como momentos de un proceso global, orgánico⁷: “superfuncionalidad”, “funcionalidad” e “infrafuncionalidad”.

La división entre niveles no es rígida. Entre estos “niveles” existen dos vestíbulos (“seuils”): uno constitutivo (“constitutif”) o de habilitación (des “habilitations”), el otro, selectivo (“selectif”) o de las acciones (des “actions”). En los vestíbulos se expresa preferentemente la política (como lucha) que conflictivamente “construye” lo político o la legitimidad del Estado (Burdeau).

El “régimen” expresa el nivel “superfonctionnel” destinado a mantener el control tanto interno como externo del Estado. El fin perseguido es conservar y establecer nuevos “principios” de “legitimidad” y “seguridad”, tanto interiores y exteriores. La “gouverne”, es decir, la dirección

⁷ Esta distinción no se contrapone a la que se maneja en la Sociología del Estado. En esta disciplina, el Estado aparece como las condiciones del ejercicio del poder y el régimen como el ejercicio del poder mismo (Badie y Birnbaum, 1979; Genieys y Hassenteufel, 1997: 701). En la perspectiva del AFPICP, el régimen daría las condiciones del ejercicio del poder y el ejercicio mismo estaría centrado en la *gouverne*. El concepto de Estado se reservaría para la consideración de estas dos instancias funcionales más la “civis”.

que adoptan los asuntos del Estado, muestra la “función” en acto, no sólo como “principio” como sucede en el caso de la legitimidad y seguridad. Es el Estado “funcionando” propiamente en sus dimensiones de imperio y ejecución (“imperation” y “execution”). Es decir, la funcionalidad del Estado manifiesta lo que se debe hacer y no hacer, y la “ejecución” de esta “imperation”.

La conducción política (la *gouverne*) se realiza mediante el gobierno y la legislatura que ordena, y la judicatura y la administración que ejecutan. El gobierno (“le gouvernement”) y la legislación (“legislation”) expresan las funciones de la acción de mandar, imperar (“fonctions d’imperations”). La administración y la judicatura ejecutan los mandatos, o imperios. La “execution” se realiza “administrando” o “juzgando” según sea el tipo de mandato. Los cuatro niveles de “inter-funcionamiento” corresponden a la concepción clásica de poderes del Estado. La “civis” supone la dimensión del Estado en su nivel “infrafonctionnel”. Corresponde a las actividades de los individuos, la familia, los partidos y los grupos de presión que “activan” sus valores en la sociedad para transformarlos en normas y principios, los que a su vez legitimarán estas “activaciones”.

Los “régimenes políticos” se pueden distinguir en relación con la forma como se ejerce efectivamente la acción política y no sólo desde un punto de vista abstracto de niveles y funciones. En este sentido se pueden distinguir régimenes autoritarios, burocráticos, liberales y comunitarios, así como los tipos que pueden resultar de la combinación de estos modelos principales (Bergeron, 1993).

El caso mexicano

Hipótesis sobre el caso mexicano

El régimen político inaugurado con la Revolución en el proceso de la reforma del Estado más bien se ha mantenido que cambiado; y, por otra parte, la gobernancia ha sido transformada constante y profundamente y tiende a cambiar radicalmente.

En cuanto al régimen, los aspectos formales y los fines continúan siendo, fundamentalmente, los mismos establecidos en el pacto firmado por el constituyente de Querétaro en 1917. Se puede afirmar que la forma “Estado de bienestar” perdura, en lo grueso, hasta fines del año 2000, como lo muestran tanto las políticas económicas como las sociales: por un lado, permanece el carácter “paternalista” de las “transferencias estatales” a pesar de las políticas liberales de desregulación del Estado. Por otro, en variados ámbitos

y distintos niveles se mantienen diferentes instituciones corporativas, clientelares y, en definitiva, autoritarias, cohabitando con formas burocráticas que preservan el carácter comunitario del régimen; aunque también comienzan a darse las condiciones para implementar formas más liberales de participación después de las reformas electorales de 1996. Las reformas constitucionales, que enfatizan dimensiones formales de habilitación y estructura del ejercicio del poder, son casi inexistentes y sólo las referentes a la presencia de los partidos en la soberanía, implementadas en el periodo de Salinas de Gortari, son relevantes. Respecto a cuestiones más de contenido, las reformas constitucionales son muchas pero, en general, sólo acentúan rasgos públicos y privados ya contenidos en la Constitución originaria; aunque algunos aspectos liberales no considerados anteriormente, como los referentes a la propiedad, se destacan con nitidez.

Respecto de la *gouverne*, el análisis de las meso y micro-políticas indica un cambio profundo en las condiciones del ejercicio del poder y del poder mismo; el monopartidismo presidencialista ha ido dando lugar al establecimiento de un presidencialismo pluripartidista, al parecer irreversible. Las políticas meta y mesopolíticas han sido numerosas y de gran envergadura afectando en forma seria el ejercicio del poder en dos sentidos, porque han sido elaboradas cada vez con participación más amplia y porque sus efectos tienden a aumentar la participación social. Muchas instituciones antiguas, antes fundamentales, pierden su razón de ser; mientras otras, del periodo de la reforma del Estado, son inconcebibles en el sistema político pasado; entre las primeras, las referidas a la reforma agraria; entre las segundas, el Instituto Federal Electoral. El análisis de aquellas instancias que han dejado de existir o de ser funcionales al Estado de bienestar más las nuevas que las han remplazado, pudieran dar una primera aproximación a la nueva conducción política. Por último, los cambios constitucionales no sólo reflejan el cambio en la estructura del Estado, sino la forma en que éste ha participado en su reforma.

Sin embargo, lo que no pretende responder el análisis de políticas constitutivas es si la reforma del Estado ha llevado a la consolidación de un régimen democrático o justo, ni menos, si es mejor o si hace más felices a los mexicanos. Esta legítima pregunta sólo se puede responder indirectamente mediante la operacionalización de estas "ideas". En el caso del presente trabajo esas cuestiones no interesan y más bien se quiere mostrar el cambio en el funcionamiento del ejercicio del poder en los países de institucionalización reciente y diferida, específicamente en el caso mexicano.

Tres dimensiones estratégicas de análisis en México

México se puede considerar, desde la década de los ochenta, entre los países que han experimentado más cambios en las condiciones de funcionamiento del Estado en América Latina en forma pacífica y legal. Múltiples y diversas transformaciones ha habido en todos los niveles del Estado y del sistema económico y del político en general: una gran variedad de políticas e instituciones públicas y una participación social creciente dan muestra de este hecho; aunque tampoco han faltado numerosos fenómenos perturbadores que han dejado al país al borde de la ingobernabilidad. A pesar de la contundencia de estos cambios y de su significación, no es fácil caracterizar globalmente la "reforma del Estado" ni en el dominio estrictamente económico ni menos en el político⁸; incluso, algunas políticas públicas, entre las muchas y diversas, han cambiado con el tiempo su sentido originario, contribuyendo así a la complejidad de un todo de interrelaciones inextricables (Muller e Ives, 1998: 19-20)⁹.

El Estado mexicano comienza a sufrir profundas transformaciones a partir de los años sesenta, proceso que se agudiza en los ochenta, aunque esta transformación no se da por igual en los distintos niveles ni con la misma intensidad. Esta transición será acompañada o impulsada por profundas políticas institucionales de control que se traducen en la permanencia y reafirmación de ciertos rasgos básicos del régimen; en la transformación constante, profunda, del ejercicio del poder; que tiende a cambiar radicalmente y en cambios inéditos en los canales de participación ciudadana, aunque la participación efectiva continúa pasiva y alejada de las decisiones políticas.

⁸ Una explicación del proceso político mexicano, en cualquiera de sus aspectos, especialmente en el ideológico, a partir de proposiciones generales sobre la sociedad, no sólo es poco práctica sino que puede inducir a errores graves. Más vale mostrar el hilo conductor fenoménico que explica ciertas acciones específicas y sus consecuencias, de manera pragmática, a fin de estar en condiciones de cambiar la explicación cuando ésta pierda su riqueza comprensiva. Un buen ejemplo de este proceso que da prioridad a los datos empíricos se puede ilustrar, por ejemplo, en el viraje que experimenta la política gubernamental considerada estatista hasta 1991, y que ha obligado a revisar elementos teóricos implícitos.

⁹ Para solamente nombrar algunos casos, eso sucede con la política de seguridad social, que con perfecta pertinencia puede ser analizada como un rezago de política del Estado Social o como una forma de justificar o hacer más aceptable las políticas restrictivas neoliberales; a fin de cuentas, también puede ser vista como una política eminentemente de control y de organización política. En otro plano totalmente diferente, las políticas de reforma del poder judicial del 31 de diciembre de 1994 pueden ser vistas como una muestra más del autoritarismo presidencialista o como una acción para fortalecer este poder del Estado en el equilibrio de poderes, y así prácticamente con cada una de las políticas implementadas desde 1982.

De ser un país con un régimen presidencial y de conducción política presidencialista monopartidista fuerte (autoritarismo-comunitario), México, a partir de los años setenta, transita hacia un régimen presidencialista con conducción política (la *gobernancia*), con sistema de partidos que se caracteriza por ser un régimen de autoritarismo-burocrático, con resabios comunitarios, pero que tiende cada vez más hacia formas liberales. Es decir, el tránsito se da desde una implementación de las políticas que no esperan repuesta tanto en la habilitación de los funcionarios, como en la activación del proceso estatal, justificadas por un ideal común hacia políticas que minimizan los apoyos metaconstitucionales, fortalecen los controles intra-gubernamentales y abren los canales a la participación sin renunciar completamente al ideal común.

Tres dimensiones se pueden destacar para comprender el orden político en el periodo de la reforma del Estado: por una parte, los desafíos efectivos, antiguos y nuevos, que es necesario considerar como los márgenes en que se da el cambio; la concepción formal del régimen y del sistema (la *gouverne*) desde el punto de vista del Derecho constitucional (Duhamel y Parodi, 1988; Duhamel, 2000) como parámetros de legitimidad; y los valores, imágenes, normas y algoritmos (Muller e Ives, 1998: 158) como referenciales y percepciones del mundo que justifican y explican las transformaciones.

Se trata de mostrar cómo las formas jurídicas constitucionales encuentran acogida natural o no en la acción social y, por tanto, verificar su adaptación, o a la inversa, cómo la acción política integra concepciones normativas más abstractas y generales que las autóctonas. En el AFPICP se debe mostrar cómo la realidad efectiva concuerda o no con los principios universales normativos, en un doble juego en el que tanto el árbol como el injerto se confunden en un “nuevo” ser viable. No se trata de adecuar una realidad en retraso a las formas correctas, universales, occidentales, sino más bien mostrar qué orden posible se encuentra funcionando.

Los referenciales en las políticas de control en México

Los valores se especifican en una determinada forma contradictoria de considerar lo público y lo privado. Las imágenes o fines se representan en la defensa de los valores del individuo y de la sociedad en un marco nacionalista. Las normas se muestran, preferentemente, en la Constitución; y los algoritmos, en las leyes orgánicas.

Valores e imágenes

La Constitución entrega una pluralidad de imágenes, espectros de significación, que se recogen en las expresiones: constitucionalismo social, nacionalismo revolucionario y liberalismo social. Estas ideas encierran las contradicciones del pacto originario y avanzan en la explicación de los fundamentos del ejercicio del poder; estas formas aseguran las “garantías individuales” liberales y, al mismo tiempo, resguardan y desarrollan las garantías sociales en el marco del nacionalismo revolucionario.

Los gobiernos posrevolucionarios apoyados en el pragmático “nacionalismo revolucionario” se encargaron durante décadas, si bien no de aplicar plenamente los principios generales, por lo menos encontrar formas que permitieran mantenerlos como posibles de realizar. Por otra parte, la Constitución, dentro de las garantías individuales derivadas de la tradición liberal e inscritas en primer lugar en la Constitución de 1917, no sólo deja establecidas las condiciones de la nacionalidad, sino que también destaca dentro de las condiciones especiales para el desarrollo de las funciones del Estado y del ejercicio del poder el carácter nacionalista que, ideológica y efectivamente, posee el régimen posrevolucionario. El vínculo de unión profundo entre la nacionalidad, la función pública y su participación en la economía sientan las bases del nacionalismo mexicano, primero, y posteriormente del “nacionalismo revolucionario”.

Normas y algoritmos

La Constitución supone normas, principios de acción en todos los dominios y, muy especialmente, en lo que concierne a la defensa de los derechos individuales, sociales y de la nación. La proximidad o lejanía de las “normas” constitucionales referidas a los derechos sociales establecerá los parámetros de la lucha política. Así, la puesta en marcha de la democracia y la representatividad, el ejercicio de la división de poderes, del federalismo y todas las disposiciones que se desprenden de estos postulados constituyen, junto con la disputa entre los derechos sociales y los individuales, el terreno del conflicto.

Los algoritmos definen teorías de la acción que se expresan por ejemplos en las diferentes modalidades de socialización y modernización. La mayoría de las reformas constitucionales, en especial las referidas a las condiciones del ejercicio del poder remiten a leyes “secundarias” e instituciones que permiten “medir” de manera privilegiada la profundidad de la reforma del Estado y sus dominios.

Políticas constitucionales

La reforma del Estado en el plano constitucional o del régimen se ha dado dejando inalterables ciertos postulados constitucionales; adecuando los artículos a las nuevas realidades pero manteniendo el sentido del pacto originario y, por último, creando nuevas disposiciones. La reinterpretación y el cambio de las disposiciones constitucionales hacen correr el riesgo de transformar la naturaleza de algunos de sus conceptos básicos dispuestos en el constituyente y que revelan las contradicciones actuales de la sociedad: por ejemplo, es el caso de los artículos 27 (de la propiedad) y la posible reforma del 123 (de los trabajadores) que refieren a los diversos tipos de propiedad, existentes o deseables, y a la propiedad de la nación; así como los derechos de los trabajadores, públicos o privados.

De los párrafos al interior del artículo que pueden considerarse como cambios significativos al referente original de la Constitución, 58% corresponde a reformas, 28% a adiciones y aproximadamente 14% puede considerarse insustancial para el análisis de la reforma del Estado. Por tanto, casi un tercio de las reformas constitucionales es enteramente nuevo y cerca de 86% también inédito, aunque conservando aspectos de los textos de 1917. Solamente existe 11% del texto original que permanece, medido en párrafos, tal cual fue promulgado y sólo 9% si se considera el porcentaje no modificado en relación con la Constitución actualmente vigente. Como consecuencia del aumento de párrafos y la conservación del articulado y de la distribución no homogénea de las reformas y adiciones se ha cambiado radicalmente la estructura interna de 80% de los artículos

Cuando el objeto de análisis es especial, es el caso de “los procesos de caracterización y cambio en los países de institucionalización reciente” o, más simplemente, “la reforma del Estado en México”, hay que construir una caja de herramientas personal, simple o sofisticada, aunque propia. Esto se debe a que no existe un “manual de instrucciones” para armar tal objeto. Por ello, tendrán que utilizarse las cajas de herramientas que se tengan a mano y de acuerdo a la capacidad de manejo, y tomar de allí lo que se estime adecuado. Se deberá buscar en otras cajas personales que ya han hecho trabajos similares y que, por su destreza artesanal o “ingenieril”, puedan ahorrar esfuerzos inútiles. Por supuesto se tienen que integrar los aportes que se disponen en un orden tal que los útiles sean armónicos; eso es responsabilidad del que ha construido una caja especial para objetos especiales.

Referencias

- Badie, B. y Birnbaum, P. (1979). *Sociologie de l'État*. París: Grasset.
- Bergeron, G. (1965). *Fonctionnement de L'État*. París: Librairie Armand Colin.
- Bergeron, G. (1993). *L'État en fonctionnement*. París: L'Harmattan.
- Biscaretti di Ruffia, P. (1996). *Introducción al derecho constitucional comparado. Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”*. *Las Constituciones modernas*. México: FCE.
- Blondel, J., Duverger, M., Finer, S.E. y Lipset, S.M. (1981). *El gobierno: estudios comparados*. Madrid: Alianza.
- Bolívar Espinoza, A. (2010). *Un instrument d'analyse de la réforme de l'État. Les politiques institutionnelles de Còntrol: l'exemple Méxicain (1982-1997)*. París: Editions Universitaires Europeennes.
- Bolívar, A. et al. (1991). “Sobre el análisis de coyuntura: la experiencia de la Revista *El Cotidiano*”. *El Cotidiano*, (42), I-XXIII.
- Burdeau, G. (1960). *Traité de Science Politique. Tome Première: Le pouvoir politique*. París: LGDJ.
- Burdeau, G. (1967). *Traité de Science Politique. Tome II: L'État*. París: LGDJ.
- Carpizo, J. (1998). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI Editores.
- Deutsch, K. (1976). *Política y gobierno: Cómo el pueblo decide su destino*. México: FCE.
- Duhamel, O. (2000). *Droit constitutionnel, (2) Les démocraties*. París: Éditions du Seuil.
- Duhamel, O. y Parodi, J. L. (Coords.). (1988). *La Constitution de la V République*. París: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques.
- Durkheim, É. (2002). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Folio.
- Easton, D. (1982). *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Elster, J. (1993). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Fix-Zamudio, H. (1979). “El sistema presidencialista y la división de poderes”. En *La Universidad Nacional y problemas nacionales, Tomo III*. México: UNAM.
- Genieys, W. y Hassenteufel, P. (1997). “De la transition á la consolidation des régimes politiques. Une comparaison Espagne/Allemagne”. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 3.
- Grawitz, M. y Leca, J. (Coords.). (1985). *Traité de science politique, 4 Vols*. París: PUF.
- Häberle, P. (2001). *El Estado constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hauriou, M. (1925). “La théorie de l'institution et de la fondation”. *Cahiers de la Nouvelle Journée*, 4.

- Hinde, R.A. (1976). *Relations Between Interactions, Relations, Relations-Ships and Social Structure*. México: Mimeo.
- Jones, C. (1972). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Kant, I. (1998). *Crítica de la razón pura* (2ª ed.). Madrid: Alfaguara.
- Lagroye, J. (1991). *Sociologie politique*. París: Presses de la Fondation National des Sciences Politiques et Dalloz.
- Locke, J. (1966). *Segundo tratado del gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1984). "The New Institutionalism. Organisational Factors in Political Life". *American Political Review* 78, 734-749.
- March, J.G. y Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering Institutions. Organizational Basis of Politics*. Nueva York: Free Press.
- Montesquieu. (1979). *De l'esprit des lois*. París: Flammarion.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. e Ives, S. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Montchrestien, clefs/Politique.
- Orozco Henríquez, J. (1988). "El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior". En *El sistema presidencial mexicano: algunas reflexiones* (pp. 19-76). México: UNAM.
- Piaget, J. (1982). *Logique et connaissance scientifique, nature et methodes de l'epistemologie*. París: Gallimard.
- Piaget, J. (1983). *Estudios sociológicos*. Barcelona: Ariel.
- Quermonne, J. L. (1985). "Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie". En Grawitz, M. y Leca, J. (Coords.), *Traité de Sciences politiques, Politiques publiques, tome IV*. París: PUF.
- Sabatier, P. (1998). *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*. Florence: EUI/Centre Robert Schuman, Jean Monnet Chair Lecture.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of Policy Process*. California: Westview Press.
- Thoening, J. C. (1985). "L'analyse des politiques publiques". En Grawitz, M. y Leca, J. (Coords.), *Les politiques publiques (tomo 4)*. Presses Universitaires de France.
- Weber, M. (2000). *Economía y sociedad*. México: FCE.

Anexo

Tabla 1
Los campos del análisis de políticas institucionales de control

| <i>Políticas Públicas</i> <i>Análisis de Coyuntura</i> | <i>Metapolíticas</i> | <i>Mesopolíticas</i> | <i>Micropolíticas</i> |
|---|---|--|--------------------------|
| Seguimiento de procesos | (1) Cambio y permanencia del régimen | (2) Cambios en reformas constitucionales y políticas | (3) Hechura de políticas |
| Coyuntura | (4) Ruptura en el ejercicio del poder | (5) Arena de la disputa, agenda, referenciales, etcétera | (6) Testimonios |
| Periodos | (7) Modelos de tipos de régimen, gobierno y civis | (8) Histórico local | (9) Crónica |

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 2
Proceso intelectual y práctico de una política constitutiva

| ↓ | Acumulación de "anomalías" ↓ | Fragmentación de la autoridad ↓ | Contestación ↓ | Experimentación | Periodo normal | | | Acumulación de anomalías y fragmentación de la autoridad | Institucionalización del nuevo paradigma |
|-----------------------|---------------------------------|------------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|--|--|
| Política constitutiva | Arena de la disputa | | | Elaboración de la agenda | Aplicación de la acción | Evaluación de los resultados | Identificación del problema | | |
| Análisis de periodo | Coyuntura-crisis | | | Transición-periodo-consolidación | | | Coyuntura-crisis | Nuevo periodo | |

Fuente: Elaboración propia con base en Thoening (1985) y Muller (2002).