La reforma del Estado desde el análisis de las políticas públicas[1]

Augusto Bolívar Espinosa

Profesor investigador del Departamento de Sociología de la UAM-A

Ernesto Navarro

Profesor investigador del Departamento de Administración de la UAM-A

Este artículo introduce a una propuesta metodológica para el estudio de la reforma del Estado en países de institucionalización reciente desde el enfoque de las políticas públicas.[2] Se muestra cómo, frente a desafíos teóricos e históricos específicos como la mundialización de la economía y los procesos de democratización, esta perspectiva puede ser, si no la única, una de las más adecuadas. También se exponen algunas de las ventajas del análisis de políticas frente a algunos análisis tradicionales sobre el Estado. Al parecer, la especial distancia y dependencia que el enfoque de políticas posee con relación a las ciencias sociales permite observar con mayor eficacia problemas históricos inéditos. Posteriormente, se señalan algunas de las características generales del enfoque, para luego mostrar la forma como ha evolucionado en la propuesta presentada. Finalmente, se señala cómo a partir del análisis de las políticas institucionales de control, es posible el análisis de cambio en el régimen político en países de institucionalización reciente.

La reforma del Estado y el enfoque de políticas

Los obstáculos para el análisis de la reforma del Estado

Los abundantes y significativos sucesos políticos y económicos ocurridos desde la posguerra, muy difundidos en la década de los noventa, ofrecen un buen desafío para la acción política y su análisis científico. Es la época de la recomposición mundial de las relaciones interestatales y de las transiciones hacia la democracia en los países del tercer mundo. Como respuesta a este complejo proceso, los gobiernos de los países de institucionalización tanto antigua como reciente han impulsado acciones que afectan la naturaleza del Estado y la estructura constitucional, las formas de gobernar, y el carácter de la vida social.[3] También las sociedades, a través de los partidos, grupos de presión, y diversas formas de acción individual han propiciado en gran medida estas situaciones o han reaccionado vivamente ante sus efectos.

Los análisis políticos sobre estos procesos han sido

abundantes y diversos en todo el mundo, aunque ha predominado la visión puntual y la ausencia de teoría. Lo que ha quedado en la bruma es qué es el Estado. No pocos científicos sociales han elaborado estrategias teóricas que justificaban la reducción de la participación del Estado en el conjunto de la vida social (Crozier, 1987). Otros han enfocado al Estado a través de sus instituciones, entendidas como organizaciones donde se implementan acciones de funcionarios que no responden necesariamente a demandas sociales o como configuraciones que influyen en los procesos económicos y en los grupos de interés.[4] En el desarrollo de este proceso, muchas alternativas metodológicas han estado marcadas, sin desmedro de su carácter científico, por la ideología en cuestión, que se evidencia desde los orígenes de la ciencia política estadounidense (Mény y Thoenig, 1992:46). Es decir, la acción política y el análisis teórico tienden a confundirse en un modelo simplificado de acción y de reflexión. En este contexto, la idea de un sistema democrático se ha impuesto universalmente, aunque no siempre se ha entendido lo mismo bajo este concepto.

La dificultad de enfrentar el análisis del Estado y de su reforma desde una perspectiva política, como lo hizo con brillo la filosofía política clásica, responde a una serie de problemas mayores. El primero se refiere a cuestiones teóricas. Los temas en torno del Estado y la Constitución refieren a ideas claves de la ciencia y filosofía política que no tiene sentido único; entre otras, el adjetivo "político" y los sustantivos "la política", "las políticas" y "lo político" que lo acompañan. El "poder", la "representación", por sólo señalar algunos, tampoco pueden definirse unívocamente sin perder la riqueza de sus significados; son, más bien, referentes que las diversas disciplinas y teorías especiales definen de manera diversa. Después de las grandes teorías de la historia no existe ni se quiere que exista una teoría esencialista que les dé sentido. Las consecuencias negativas para el análisis son obvias. La segunda cuestión, también teórica, se refiere al concepto de cambio o en este caso de reforma, que siendo una de las categorías más recurrentes es también una de las más difíciles de definir. Al ser una categoría relacional, cuando se refiere al Estado y a su Constitución, pareciera exigir definiciones sustanciales. Si no: ¿cómo poder determinar lo que cambia? Por otra, parte, los esfuerzos para operativizar el cambio a partir de indicadores se vuelven a menudo, también, política.

Un tercer problema es la posibilidad de realizar análisis políticos de procesos, llámense de transición o de reforma. ¿Cómo analizar procesos en constante cambio, cuyo destino por definición no puede ser predeterminado, como es el caso de los procesos históricos o políticos? ¿Cómo distinguir lo que permanece en el cambio, cuál es la estructura y a qué responde la actividad política? ¿Cómo se mide? Un cuarto problema resulta si el análisis quiere hacerse en países subdesarrollados. Las teorías políticas clásicas raramente se han referido a los Estados de excepción; cuando lo han hecho se han concebido como desviaciones de procesos clásicos y, aún en estos casos, destacan los trabajos sobre las formas desarrolladas de desviación, como el fascismo o el nazismo. Sería absurdo pretender, por otra parte, teorías especiales para los procesos no desarrollados. Sin embargo, la ausencia teórica del significado del Estado en los países en desarrollo trae como consecuencia resultados funestos. Por ejemplo, la opinión que señala la imposibilidad de que existan políticas públicas en países en desarrollo, lo que conlleva a la imposibilidad de utilizar formas avanzadas de decisión sólo correspondientes a países institucionalmente avanzados.

Si a lo anterior se agrega que desde principios del siglo XX en la ciencia política se han desdeñado los análisis generales y abstractos, como temas metafísicos, la conclusión pareciera evidente: no se debe ni es posible hacer análisis globales, eso es metafísica, no ciencia. Sólo se pueden detectar pequeños cambios en las estructuras estatales y a diferentes niveles definidos. Paralelamente, se ha reafirmado y profundizado la paradoja de la política y del Estado y, como consecuencia, la dificultad de su análisis. Por una parte, el Estado se ha impuesto como la institución política más importante y universal de todas las existentes pero, al mismo tiempo, es la época del desencanto de la política y de la clase política. Esta situación se refleja en la crisis de la militancia y el abstencionismo, al igual que en la emergencia de la sociedad en los diseños de las políticas públicas.

Pareciera entonces que la pretensión de analizar rigurosamente la reforma del Estado más allá de las reformas electorales o la desregulación es imposible; quizás esta visión se justifica en gran medida por la ambigüedad en que se ha considerado el término reforma del Estado.

La imprecisión del concepto de reforma del Estado en países de institucionalización reciente: México

En América Latina y en el resto de los países subdesarrollados se ha acuñado el término reforma del Estado para designar la recomposición interna de sus sistemas políticos en un amplio marco de transformaciones. Dicho concepto se ha convertido en la consigna de los partidos políticos y en el principio y fin que guía una parte considerable de los análisis de los politólogos de la zona. En ambos casos se ha planteado como un deber ser para los países nuevos. Política y teoría tienden entonces a coincidir en un modelo de transición del Estado que a veces enturbia la acción y el análisis. Esto se expresa en la necesidad de realizar la reforma del Estado entendida como el establecimiento de nuevas reglas de funcionamiento político y económico del régimen.

El concepto reforma de Estado no deja de manifestar vastas imprecisiones en el terreno académico y en la contienda política. ¿Qué es lo que se reforma del Estado? Por una parte, se le ha vinculado sólo al dominio económico nacional e internacional; en este sentido se le entiende como un proceso histórico irreversible y como un programa político para su cumplimiento. Frecuentemente se le asimila a ciertos aspectos de la desregulación económica y en especial a la privatización de la economía. Por otra parte, se le ha reducido a cuestiones técnicas de la representación, específicamente a aspectos de la ingeniería electoral. En este sentido se asimila a la necesidad de establecer nuevas reglas de funcionamiento político que aseguren la democracia. Algunas expresiones teóricas han hecho la síntesis de ambas posiciones precisando su carácter como el tránsito hacia la democracia que exige la liberalización del mercado. En todos estos análisis la cuestión de la reforma del Estado se ha simplificado y han predominando sobre el análisis los intereses políticos inmediatos.

Al mismo tiempo, ante una crisis generalizada los gobernantes han decidido precipitadamente políticas para implementar algunos de los sentidos antes expuestos de la reforma del Estado. Estas políticas no han tenido un fundamento teórico serio conocido y más bien ha prevalecido el prejuicio de reformas económicas precipitadas o insuficientes reformas electorales. Quizás en algunos casos hubiera sido aconsejable reflexionar con mas calma la puesta en marcha de las políticas que se impulsaron, en especial las de regulación; también lo hubiera sido considerar qué transformaciones se habían realizado y cuáles podían realizase a fin de poder planear satisfactoriamente su reemplazo. Sin embargo, la explicable urgencia de la acción política no siempre permite ese tiempo de reflexión.

México, como todos los países de América Latina, desde la década de los años ochenta ha atravesado por múltiples y diversas transformaciones en todos los niveles del sistema político y del económico. Se puede considerar entre los países que más cambios han experimentado en las condiciones de funcionamiento del Estado. A pesar de la evidencia y significación de las políticas e instituciones impulsadas, así como la creciente participación social, éstas no bastan para caracterizar la reforma del Estado en general ni en el dominio estrictamente económico ni en el político.

Un balance integral cuantitativo y cualitativo de las mutaciones en los diversos niveles del Estado en el régimen político, el gobierno y la sociedad política, está todavía pendiente. Esto se debe, en alguna medida, a que los instrumentos metodológicos no se han perfeccionado al ritmo de los problemas que presenta la realidad. Por otra parte, las propuestas de análisis no siempre son adecuadas para procesos de transición en países de desarrollo reciente y diferido. Menos aún se adaptan a casos tan singulares como es el de México.

Entre muchas, una pregunta básica sobre el proceso de reforma del Estado se centra en las formas de medición de este proceso en lo político y en lo económico. En el caso mexicano, por ejemplo, desde los inicios de los años ochenta parece haber cambiado sustancialmente el régimen político y la estructura económica. Sería necesario por una parte, contar con los indicadores que muestren las modificaciones al régimen presidencialista monopartidista; describir las transformaciones sustanciales que ha sufrido la estructura autoritaria, burocrática y comunitaria inaugurada con la revolución; determinar cuáles son los grados posibles de instauración de formas de democracia que se adecuen a la ciudadanía mexicana y ver cuáles son las disposiciones jurídicas viables. Por otra parte, mostrar en qué sentido se ha reemplazado el modelo keynesiano o de providencia, vigente hasta mediados de los años setenta, e indicar las nuevas condiciones institucionales de la economía nacional y su vinculación externa. Es decir, evaluar los cambios para proyectar políticas que comprendan el ejer-

cicio del poder, y sus consecuencias económicas y sociales.

El análisis de políticas pudiera ayudar a resolver este tipo de cuestiones, en especial el análisis centrado en las políticas institucionales de control político. Para ello es necesario dejar claro qué se entiende por Estado para saber qué es lo que se reforma. Sin duda, los cambios económicos referidos al mercado son fundamentales, al igual que las reformas electorales, pero el funcionamiento integral de eso que se llama sistema político no debe reducirse a tales aspectos. Es necesario, por ejemplo, una concepción global de la forma del ejercicio del poder, detallada y a diversos niveles. Este análisis sólo es posible si se posee un concepto claro y operacional del concepto de Estado. Para ello es necesario retomar la discusión clásica sobre el Estado.

El doble carácter del enfoque de políticas

Este enfoque se relaciona en un doble sentido respecto del tratamiento que la filosofía y las ciencias sociales han dado al Estado y a los conceptos e ideas que han contribuido a dilucidarlo. Por una parte, supera en un cierto sentido el análisis abstracto y teórico del tratamiento clásico del Estado, en especial, en su vertiente europea. Por otra, a la inversa, en tanto que por su capacidad convoca a un trabajo multidisciplinario, especialmente de las ciencias sociales consolidadas. Esta doble función es posible, en gran medida, gracias a que el enfoque de políticas tiene como objeto problemas y no un campo acotado de la realidad política.

La idea que subyace en este trabajo es que mediante esta doble consideración del enfoque de políticas es posible construir una estrategia de análisis que estudie al Estado y por tanto su reforma en funcionamiento. Esta perspectiva permite diferentes alternativas analíticas. Por un lado, tanto a escala global como en sus diversas dimensiones sectoriales. Por otro, la estrategia hace posible tanto el estudio sincrónico como el diacrónico, es decir, observar tanto los cambios al interior de un sistema político determinado como su transformación en otro. Dicho en otros términos, la perspectiva de las políticas permite sortear problemas teóricos de la filosofía política dejando la puerta abierta para que diferentes disciplinas ayuden en la solución de problemas específicos de las políticas públicas.

Esta proposición metodológica se dirige preferentemente al estudio de países de institucionalización reciente en el periodo de la mundialización de las relaciones internacionales y de las transiciones a la democracia; en primera instancia, los desafíos teóricos y prácticos que se resumen en la pregunta por la transformación del Estado como totalidad. A diferencia de su formulación clásica, esta interrogante se postula en el contexto histórico de las últimas décadas del siglo XX, caracterizado por el profundo y acelerado cambio en las relaciones internacionales y por las transformaciones internas de los Estados. Este doble proceso, externo e interno, pese a la contundencia de los hechos que lo evidencian, entraña múltiples dificultades teóricas y prácticas para comprender los procesos de transformación de los estados vistos en conjunto, por separado y en sus relaciones mutuas; éstas se manifiestan con similar intensidad cuando se intenta abordar globalmente a un Estado en particular o a sus sectores, o cuando se pretende determinar la calidad de las transformaciones experimentadas en ambas dimensiones. Uno de los mayores obstáculos conceptuales clásicos para el análisis de estos procesos se refiere a la ambigüedad para concebir el concepto de Estado o su naturaleza. Este problema se vuelve aún más complejo cuando el análisis versa sobre los países de institucionalización reciente. Frecuentemente, en este caso, el concepto de Estado y su transformación se empobrece y se reduce a la detección del cumplimiento o incumplimiento de ciertas reglas en los procesos electorales y/o a la observación de procesos de liberalización o control del mercado. Lo estrecho de estas aproximaciones predominantemente ideológicas obliga la revisión del concepto clásico de Estado.

De ahí que el tema que se revisa con brevedad por motivos de espacio sean las disciplinas que han abordado la naturaleza del Estado desde diversas ópticas y niveles para, posteriormente, referirse a la superación o más bien desviación que se opera en este tema en el enfoque de políticas. En este aspecto, la filosofía, la ciencia y la sociología política y, en general, las ciencias sociales, han entregado avances significativos desde mediados del siglo XIX; por una parte, las teorías de gran aliento, por otra, las teorías o campos particulares de las ciencias sociales. Sin embargo, el avance en las consideraciones generales teóricas ha propiciado el descuido de las formas específicas de funcionamiento de la realidad estatal.

Igualmente, el conocimiento especializado en campos cada vez más irreconciliables entre sí ha perdido las ventajas que entregaba la perspectiva global originaria de la teoría general del Estado. Este proceso deja un vacío especialmente significativo para el análisis de países donde las instituciones del Estado, y el Estado mismo, están en formación.

El enfoque de políticas, a diferencia de la teoría general del Estado de tradición europea y especialmente alemana, considera al Estado más bien como acción gubernamental. Mediante este punto de vista se elude las perspectivas deductivas de teorías y se propicia el análisis empírico. En este trabajo se propone el enfoque de política como una opción que permite precisar al concepto del Estado concibiéndolo a partir de su funcionamiento y no en su esencia. Esta alternativa permite recuperar proposiciones clásicas sobre el Estado y su transformación, haciendo posible el estudio de cualquier régimen, incluidos los de instauración reciente; desde allí es posible construir conceptos operacionales que permitan el análisis científico.

El enfoque de políticas y el problema del Estado en funcionamiento

La filosofía política y las ciencias sociales

No sería descabellado pensar que si se quiere tener una visión global empírica y mensurable, que permita el análisis en diversos niveles del sistema político es necesario abordar previamente el esclarecimiento del concepto de la política y del Estado. Quizás eludiendo perspectivas esencialistas aunque sin caer en la excesiva simplificación. Algunas respuestas del carácter del Estado y de su transformación se encuentran en la tradición teórica de la ciencia y filosofía política; sin embargo, 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 corrigieron en parte la necesaria abstracción y generalidad de los estudios filosóficos; además, evidenciaron la urgencia de estudios más específicos que los realizados.

Como reacción a las concepciones globales e historicistas, la extrema especialización de las ciencias sociales consolidadas parceló un campo común de la política. 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. La intención de particularizar la política o la historia para su mejor estudio se tradujo, en la generalidad de los casos, en la incapacidad de recuperar al Estado en su compleja, rica e ineludible realidad. Como consecuencia de este tipo de desarrollo científico, la teoría política en los años noventa no estaba a la misma altura de los fabulosos cambios del Estado en la misma época.

Después de un olvido intencional del Estado por la mayoría de los politólogos anglosajones, apenas hace poco se comienza el diseño de estrategias para el renovar el estudio institucional y del Estado por parte de la sociología y de la ciencia política. Sin embargo, este tipo de enfoques es reducido. Sin duda las aproximaciones históricas del derecho constitucional y de algunas perspectivas de la administración han hecho enormes aportes al análisis institucional y del Estado, pero han dejado fuera la política. La ciencia de políticas como enclave dentro de la ciencia política, tampoco ha tratado la institución estatal. Para el caso de los países en desarrollo, subdesarrollados, en vías de desarrollo, del tercer mundo o como quiera que se los clasifique, la estrategia para los análisis de las macro instituciones prácticamente no existe en ninguna de sus versiones, ni histórica, ni administrativa, ni siquiera descriptiva. Uno de los grandes desafíos es entonces contar con procedimientos que permitan caracterizar el Estado de los regímenes políticos y sus transformaciones.

El enfoque de políticas

El enfoque de políticas ofrece una buena alternativa para el tratamiento del funcionamiento del Estado en países de institucionalización reciente. Esto, siempre y cuando se haga un esfuerzo mayor en el tratamiento conceptual y operacional de las instituciones, entre ellas el Estado, hasta hace algunos años descuidado en esta perspectiva. Una reconstrucción de una estrategia a partir de la caja de herramientas que entrega esta postura la constituye la propuesta del análisis de políticas institucionales de control.

El análisis de políticas representa un avance considerable, tanto en el estudio como en la elaboración

de la acción pública, específica y actual. Pese a las divergencias, las variantes nacionales, la pluralidad teórica y la diversidad metodológica, constituye un aporte consolidado; no obstante, el enfoque no ha logrado convertirse en la ciencia de políticas que a mediados del siglo pasado se postuló por algunos de sus impulsores. Los trabajos desarrollados en esta visión son casi infinitos, aunque no abundan los trabajos epistemológicos sobre la disciplina. Asimismo, las corrientes son múltiples y a veces abiertamente encontradas. De ahí que sea necesario referirse brevemente al proceso y a algunos de los distinguidos pensadores que han servido para la reflexión en la elaboración de la propuesta que presentamos.

El planteamiento original del análisis de políticas se apoya especialmente en la tradición pragmática desarrollada por la ciencia política y la filosofía en Estados Unidos desde principios de siglo. En gran medida, como hemos señalado anteriormente, a manera de reacción frente a la concepción clásica europea que generó las grandes teorías sobre el Estado y los procesos históricos de largo alcance.[5] El concepto de política pública se aplicó a dos campos de intervención del poder público, elaborados durante el Estado providencia (Quermonne, 1985: 61-88; Mény y Thoenig, 1989: 19-43). Por una parte, la política exterior y de defensa, y por otra las políticas económicas, sociales y culturales. Estas políticas se implementaron en algunos países poco antes de la segunda guerra mundial, especialmente con la intención liberal de acortar o corregir la desigualdad en las condiciones exteriores de la competencia (Durkheim, 1967: 318-329), salud, vivienda, alimentación y educación de gran cantidad de individuos marginados en el Estado liberal. Posteriormente los estudios se ampliaron a prácticamente toda la actividad del Estado. Las alternativas teóricas respecto de la acción gubernamental predominantes en los años sesenta no permitían un estudio de las instituciones, ni menos un análisis de ellas para discernir el cambio en la naturaleza del Estado y del régimen. Los enfoques centrados en la eficiencia administrativa, en los oscuros intereses, en la entelequia económica o en el formalismo jurídico eran demasiado limitados para dar pie a un estudio del funcionamiento efectivo del Estado (Lacasse y Thoenig, 1996: 8).[6]

En el resto de los países desarrollados, excluido Estados Unidos, recién se inició su estudio hace algunas decenas de años (Leca, 1985: 96-98; Thoenig, 1985: 1-60), aunque habría de experimentar múltiples cambios en la medida que se adopta por otras comunidades científicas (Muller, 1998; Lacasse y Thoenig, 1996). Las versiones más recientes del análisis de políticas desarrolladas en Francia[7] y algunas consideraciones hechas desde la concepción cognitiva (Muller, 1998) se adaptan más al análisis de procesos de institucionalización en curso. En América Latina son pocas las instituciones que revelan la adopción de esta disciplina. Algunos estudios se llevan a cabo a partir de los años ochenta (Cardoso, 1983; Arteaga, 1988). En México han sido pocos los intentos de estudiar políticas publicas (Carrillo, 1980, 1982, 1983 y 1987). Las instituciones encargadas de estos estudios son recientes y escasas.[8] Sin embargo, desde antes había comenzado la discusión de los académicos entre políticas públicas y estatales (Oslak y O'Donnell, 1976, 1985; Marquez, 1987).

En sus aspectos más generales, el análisis de políticas trata de considerar las políticas gubernamentales, interpretándolas, tanto en sus efectos como en sus respuestas a la sociedad. Intenta determinar el carácter de los problemas públicos a resolver por el gobierno; los criterios de selección y exclusión de problemas; las razones que determinan la elección de los cursos de acción, de los instrumentos, los énfasis; los criterios de implementación; los valores que jue-

gan en la selección y evaluación; las causas que originan la inercia en las políticas su corrección o reemplazo.[9] Algunos temas propuestos por el análisis de políticas siguen siendo pertinentes, especialmente en la postura del análisis de políticas institucionales en el estudio de los procesos de transformación del Estado. Algunos son de carácter metodológico, otros se refieren a temas o conceptos útiles para el análisis del Estado. Desde la proposición originaria de Lasswell, dos grandes vertientes se han disputado el enfoque de políticas. A pesar de parecer contradictorias pueden ser complementarias cuando se intenta estudiar procesos políticos en países de institucionalización reciente. Éstas son el análisis y la ciencia de políticas.

El análisis de políticas y la ciencia de políticas

El análisis de políticas en su versión original dio la posibilidad de participación de las ciencias sociales, tanto al interior de los procesos de decisión pública como en su análisis externo. Para el análisis institucional ambas perspectivas se complementan. Lasswell estableció claramente los trabajos al interior de la política gubernamental, es decir, en la práctica, en el diseño de las políticas; igualmente los exteriores, como observación de los procesos políticos a través de las acciones del Estado. El *knowledge of* abrió la posibilidad de conocer el proceso de decisión de la política. Supone un esfuerzo de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado –y en especial el gobierno– elabora y desarrolla las decisiones relativas a los asuntos públicos: las políticas públicas (Aguilar, 1992: 52). En este sentido interesan también los efectos de la acción pública y las presiones de la sociedad o sus sectores sobre la conducta política del gobierno. Se trata de conocer el proceso de decisión de la política (Lasswell, 1951). Más bien como un conocimiento *de* (*knowledge of*) que como uno *en* (k*nowledge in*). La propuesta de Lasswell se dividió desde sus inicios en dos ramas. En términos de Lindblom las dos posturas antagónicas fueron la sinóptica y la antisinóptica (Aguilar, 1992: 159). La primera supone una visión global del todo (Easton, 1953), en contraposición a la imposibilidad del conocimiento racional de sistemas enteros de acción (Simon, 1952: 1134-5). Tiene una orientación empírico analítica y se interesa en el momento normativo–técnico, del diseño de la política. Se caracterizó desde sus inicios por identificarse con el análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología, y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica es de orientación neopluralista, multidisciplinaria, contextual, orientada a problemas, normativa e inspirada en elecciones valorativas de fondo. Se caracterizó por el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social (en el sentido de integración de intereses) como criterio de decisión. La primera producía *policy analysis*, los segundos *policy sciences*. Las corrientes derivadas de esta antítesis han recibido nombres diversos: cuantitativistas y contextualizadoras, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, principalmente economistas o político administradores, trituradores de números o politiqueros (Aguilar, 1992: 58).

La opinión antisinóptica llegó rápidamente a ser dominante en la ciencia política en general. Esta tradición probó ser ampliamente útil en la administración pública y en el análisis de políticas (Garson, 1986: 159-166). En la rutina del trabajo gubernamental, el desarrollo de este último tipo estudios, *of*, hasta hace poco se relegó, favoreciendo a los estudios *in*. Dentro de este universo se ha valorado la perspectiva tradicional clásica secuencial de Jones (1972; Thoenig, 1985: 20), como paradigma de la secuencia en la elaboración de una política. Sin embargo, posteriormente se ha enriquecido por múltiples variantes analíticas (Fry y Tompkins, 1978; Garson, 1986: 172-176).[10] La nutrida historia intelectual y política de ambas tendencias ha sido expuesta por Peter De León (1988; Aguilar, 1992: 59-60). En los primeros veinte años se han desarrollado significativos dispositivos, tales como la investigación de operaciones; el análisis de sistemas; la teoría de juegos; la cibernética; la teoría general de sistemas; el análisis estratégico y la ingeniería de sistemas, junto con varias ramas y aspectos de las ciencias sociales aplicadas (Dror, 1970: 119; Aguilar, *idem*).

En el análisis del Estado, especialmente en los casos de institucionalización reciente, se recomiendan ambas perspectivas (sinóptica y antisinóptica), ya que es necesario observar desde afuera las instituciones estatales, pero también en las dificultades y avatares que suceden en su implementación, no tanto por participar en el diseño efectivo de las políticas, sino como medio para poder discernir la forma efectiva

en que se produce el ejercicio del poder en diversos planos institucionales.

El análisis de las políticas institucionales

Aunque el análisis de políticas prácticamente no había considerado investigaciones empíricas sobre la institución Estado, salvo como análisis comparativo, su ausencia, a la postre, ha provocado efectos teóricos y metodológicos benéficos. La exclusión del análisis de las políticas institucionales estatales y del Estado mismo pudiera ser consecuencia de la primera marea neoconductista de la posguerra (Ascher, 1986: 183-190) que privilegió las variables estadísticas en detrimento de los estudios institucionales.

La ausencia de estudios contextuales sobre el Estado se debe –a nuestro juicio– a la influencia de la concepción pluralista característica prevalenciente, en un primer momento, de esta perspectiva analítica del Estado (Thoenig, 1989: 46-55; Marsh, 1995: 151-156; Muller, 1998: 38-40). En ésta, la preeminencia de la sociedad desplazó por largo tiempo el análisis del Estado como totalidad. Por otra parte, la enorme trascendencia para las ciencias sociales de perspectivas metodológicas como la teoría de sistemas, de la elección racional y de todo el aparato técnico que las acompaña se vio limitada por las mismas exigencias de rigurosidad simple que se impuso. En el terreno práctico, el fracaso en el hacer políticas como la pobreza de algunos trabajos explicativos dio posibilidad a un nuevo impulso surgido de la crítica interna. No es aventurado afirmar que gran parte de los problemas y fracasos surgidos en estudios específicos, empíricos, se hayan derivado en de la inexistencia de estudios contextuales institucionales. Las dificultades encontradas en el desarrollo del enfoque de políticas obligó a repensar temas que habían sido abandonados al terreno especulativo de la literatura y a la metafísica. Pero ahora no en forma abstracta y general sino a partir de problemas específicos.

La perspectiva metodológica del análisis de políticas institucionales que en esta ocasión proponemos se ubica al interior de la ciencia y sociología política, en especial en el campo del análisis de políticas. Aunque es necesario reconocer que los análisis de historiadores, juristas, sociólogos y a veces politólogos, han utilizado profusamente el concepto de institución en diferentes dominios (Quermonne, 1985: 61-62).[11] Sin embargo, en esos trabajos han estado prácticamente ausentes las estrategias de los actores, los procesos de construcción, el impacto y el alcance de las reformas institucionales (Mény y Thoenig, 1989: 244), propios del análisis de políticas. Por otra parte, las *publics policies* en la administración y la jurisprudencia tampoco se han analizado de manera integral y vasta. Menos aún se han realizado investigaciones que contribuyan a la comprensión de la consolidación del orden político, del Estado, de la Constitución y de su transformación desde las políticas públicas. Este tipo de estudios son raros tanto en la tradición norteamericana de las *publics policies,*[12] como en la europea, en especial en la francesa[13] por lo menos hasta mediados de la década de los ochenta. Probablemente hay pocos en el resto de América Latina. En México no se ha realizado ningún estudio sobre la reforma del Estado que considere, al menos, las políticas públicas como indicadores de este proceso.

A mediados de los años ochenta, si bien había disparidad de criterios, el análisis de políticas entregaba a lo menos cincuenta definiciones para enfocar la acción del Estado (Thoenig, 1989: 85). Sin embargo, mucho más que una ciencia deductiva, el análisis de políticas se caracteriza por el arte de hacer preguntas. Se trata de verificar la pertinencia de las dudas confrontándolas con los hechos y con una explicación. Enfoca diversos campos y ofrece una alternativa metodológica para abordarlos. En esta medida permite, desde una perspectiva acotada, tratar de la aparición y naturaleza del Estado, de la esencia de la política, y del impacto de la acción pública en la sociedad. Mediante una pluralidad de métodos que descomponen analíticamente la acción pública, la compara con diversas situaciones y a distintos grados de profundidad. Supone el análisis del contenido y proceso de las políticas. Analiza sectores, tipos de autoridades políticas y determina épocas (*ibid*: 9). Estas características hacen posible la capacidad heurística y operacional de las políticas públicas en general; en cuanto a las de corte institucional, deja abierta la posibilidad para un estudio riguroso en los cambios de regímenes políticos. Existe consenso en que la política pública se constituye por el programa y las actividades de una autoridad pública. Desde esa perspectiva el análisis de políticas, como conocimiento del trabajo gubernamental, no requiere esquemas deductivos teóricos. Más bien, a partir de los problemas que supone la estructura y cambio del Estado, sugiere preguntas pertinentes y respuestas fundadas empíricamente.

Luego, el renacimiento de otras posiciones frente al concepto de Estado, abrió la posibilidad de análisis contextuales. La consideración elitista, y también la pluralista, hizo posible el estudio de las relaciones entre diversos niveles de decisión: neocorporativismo (Thoenig, 1989: 66-71) y *networks* (Marsh, 1995: 147-151; Rhodes y Marsh, 1995: 32-36). La renovación de la postura estatista reinstaló el estudio institucional: neoinstitucionalismo, (Thoenig, *ibid*: 71-73) y los referentes ideológicos, como la perspectiva cognitiva (Muller, 1998). El debate que produjo la crítica hacia la perspectiva pluralista del Estado y la reacción dentro de sus propias filas hizo posible un mejor acercamiento al análisis institucional.

El debate al interior de las ciencias de políticas permitió más tarde redescubrir el estudio de las instituciones, en especial del Estado, en forma novedosa (Mény y Thoenig, 1989: 71-73).[14] Esta evolución permitió integrar las perspectivas de la sociología y de la ciencia política privilegiando los problemas que suponen las políticas por sobre las prolongaciones prescriptivas de una aproximación de tipo gerencial (*ibid*: 9).

Conclusiones preliminares

Si bien el análisis de políticas entrega una buena perspectiva de análisis dentro de las ciencias sociales, falta analizar algunas cuestiones básicas fundamentales que serán examinadas en un siguiente artículo. Se requiere estudiar los instrumentos analíticos que ofrece esta perspectiva. Entre ellos destacan la hechura de las políticas y el componente intelectual en este proceso. También es necesario hacer explícito el concepto operacional de Estado que posee esta alternativa. Éste se apoya en una concepción orgánica y funcional que permite el estudio conjunto de normas, valores y principios que son, a su vez, los componentes básicos del derecho constitucional, de la sicología social y de la política, y que eventualmente concurren a la solución de los problemas a los cuales se aboca el enfoque de políticas institucionales. Pero esto requiere de un mayor desarrollo y espacio.

Notas

[1] Primera de dos partes. Este trabajo se inscribe en el proyecto "El Estado mexicano en la transición a la modernidad (1982-1988)", División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM–A.

[2] Aspectos de este tema han sido tratados en varios artículos en el marco general de los proyectos de investigación antes mencionados. En "Las políticas públicas institucionales en el periodo de reforma del Estado (1982-1997)" se hizo un primer balance del proceso político mexicano a partir del enfoque de políticas institucionales de control (1998). En la ponencia para el Segundo Congreso de Ciencia Política (octubre de 1998), se intentó mostrar la función de "referencial" de la Constitución para las políticas gubernamentales. En "Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político" (1999), se plantearon problemas teóricos básicos y se propuso una tipología de políticas institucionales para emplearse en el análisis político. Faltaba ubicar la propuesta analítica con relación al enfoque de políticas, cuestión que se inicia brevemente en este artículo.

[3] Desde mediados de los años setenta se empezaron a impulsar políticas públicas de desregulación y, especialmente, de privatización. En la mayoría de los casos apresuradamente. Inspiradas, algunas, en la concepción neoliberal expresada en el denominado Consenso de Washington (Williamson, 1990), fueron consecuencia de la fuerte crítica al Estado de bienestar, a la gestión del gobierno y, en especial, a las empresas públicas. Los ambiciosos programas de privatización seguidos de las experiencias de Chile, México y Argentina, fueron secundados por Venezuela y Brasil. Los intentos más recientes fueron emprendidos en Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Uruguay (CEPAL, 1994: 31). Contradictoriamente, el análisis de las políticas públicas institucionales ni siquiera había comenzado en la región.

[4] Thoenig hace un recuento bibliográfico de investigaciones referidas a las instituciones del Estado en Suecia, Francia, Alemania y Gran Bretaña. Plantea que estos autores, mediante el análisis de estudios específicos de políticas públicas *movilizan las aportaciones teóricas para comprender mejor el 'Estado en acción'* (1992 [1989]: 76-77).

[5] Entre los precursores se encuentran John Dewey y Charles Merriam. Más tarde, el referente más extendido y constantemente revisado es la propuesta de H. D. Lasswell de las ciencias de políticas. Herbert A. Simon inauguró estos estudios en la administración, impulsando la perspectiva "incrementalista". Antepuso al de racionalidad absoluta el concepto de racionalidad limitada. Charles E. Lindblom por su parte, desarrolló el análisis de las políticas públicas profundizando las tesis de Simon. El análisis de políticas presenta múltiples desarrollos en los Estados Unidos.

[6] Thoenig, denomina estas tendencias: *public administration theory*; *sociografía*; y el determinismo de los *grandes sistemas*. Probablemente se podría agregar la concepción exclusivamente jurídica del Estado.

[7] En la perspectiva de las políticas públicas francesa (Lacasse F. y Jean Claude Thoenig, 1996; Mény, Pierre Muller y J. L. Quermonne, 1995). Especialmente se basa en la tipología propuesta por Jean-Louis Quermonne (1985) y en las nuevas proposiciones del neoinstitucionalismo y de la perspectiva cognitiva (Muller; Mény, y Thoenig,; Cresal).

[8] En 1996 se realiza el primer Congreso de Ciencias Políticas

en México; el segundo en 1999. En ninguno hay ponencia sobre las políticas públicas. En 1987 se instaura la primera maestría en Políticas Públicas en el ITAM; más tarde en la UAM–X.

[9] El análisis de políticas trata de: *buscar saber cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad; cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; cómo y por qué los percibe de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles, tal vez más relevantes; cómo y por qué los gobiernos tienden a elegir ciertos cursos de acción, a privilegiar ciertos instrumentos, a acentuar ciertos aspectos de la acción pública, y descartan otros cursos, instrumentos, operadores, aspectos; cómo y por qué se eligen ciertos patrones de implementación y se prefieren ciertos criterios valorativos en la elección y evaluación de las políticas; cómo y por qué se decide continuar con las viejas políticas, tal vez corrigiéndolas o se decide cancelarlas o darlas por terminado* (Aguilar, 1992: t. 1,52).

[10] Además de los términos sinóptico y antisinóptico, varias han sido las dualidades de conceptos que ilustran las divisiones entre los investigadores de las políticas públicas: los estudios *of/in* (Lasswell, 1971: 105); conductistas y neoconductistas (Ascher, 1986: 183-192); empírico analítica y neopluralista (Garson, 1986: 175); analistas de políticas y políticos (Behn, 1986: 239). etc.

[11] Ciertos trabajos precursores parecen anunciar la inclusión del proceso de desregulación–reestructuración de las instituciones como preocupación por las políticas institucionales; cfr. Wyszomirski, 1982: 448-458 y Quermonne, *op. cit.*

[12] Quizás, con excepción de Lowy, quien hace una breve referencia en un estudio clásico de estudios de casos, a las políticas institucionales (Lowy, 1964, 1967 y 1972: 101-117, cfr., Quermonne, 1985, *op. cit.*), (Thoenig, 1985: 10).

[13] En Francia, trabajos sociológicos recientes esbozan ya un cuadro de análisis de las políticas reglamentarias, definidas como: *todo programa de acción del poder público en vistas a obtener de agentes económicos (individuos o empresas) conductas conformes a las normas prescritas por las disposiciones legislativas y administrativas* (Padioelau, 1982: 82-112).

[14] En 1980 Leca afirmaba que "el Estado se vende bien" en Francia. En Estados Unidos, si bien no sucedía en forma tan acusada, la renovada importancia del Estado inició con algunos estudiosos aislados (Nettl, Aschford), la ola de neomarxistas y corporativista y la virulenta crítica de los conservadores (*Roll bak the State*). Este resurgimiento lo había anunciado Nettl (1968): *There may be a case for bringing the State bak in.* Posteriormente lo adoptaban como manifiesto los neoinstitucionalistas: *Bringing the State Back in* (Evans, 1983); cfr. Mény y Thoenig, (1992 [1989: 72]).

Fuentes Bibliográficas

Aguilar, Luis (1992), *Antología de textos de ciencia política* (cuatro tomos), México, Miguel Ángel Porrúa.

Aschford, D, (1976), *Democracy, Decentralization, and Decision in Sub-National Politics*, citado por Mény y Thoenig (1992[1989]), Beverly Hills, Sage Publications, London.

Bolívar, Augusto ((1998), "Las políticas públicas institucionales en el periodo de reforma del Estado (1982-1997)", *Antes y después del 6 de julio*, Arturo Ortiz W. y Héctor R. Núñez Estrada, México, Editorial Nuestro Tiempo.

Carrillo, Alejandro (1980), *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México, 1971-1979*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— (1982), *La reforma administrativa en México, su difusión, análisis y defensa ante la opinión pública (1976-1982)*, México, Miguel Ángel Porrúa.

——— (1983) *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Crozier, Michel (1987), *Estado modesto, Estado moderno*, México, FCE.

Elster, Jon (1989), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa.

Durkheim, Emile (1967), *De la división del trabajo social*, Buenos Aires, Schapire.

Lacasse F. y Jean Claude Thoenig, dir. (1996), *L'action publique*, París, L'Harmattan.

Lindblom, Charles E, (1988), *Democracia y sistema de mercado*, Carlos Sirvent (estudio introductorio), México, FCE.

Mény, Yves y Jean Claude Thoenig (1989), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Muller, Pierre (1994), *Les politiques publiques*, París, *puf.*

——— e Ives Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, París, Editions Montchrestien, Clefs/politique.

Quermonne, Louis (1985), "Les politiques institutionnelles, Essai d'interpretation et de typologie", *Politiques publiques, Traité de Sciences politiques.*

Publicaciones Periódicas

Bolívar, Augusto (1999), "Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político" *Sociológica*, año 14, núm. 39, enero-abril.

Cardoso F. H. (1983), "Las políticas sociales en la década de los ochenta: nuevas opciones?", *El Trimestre Económico*, vol. L, núm, 197, enero-marzo.

Arteaga, Javier (1988), "La naturaleza de la política estatal en situaciones de capitalismo periférico", *CIDE*, México,

——— (1988), "La naturaleza de la política estatal en situaciones de capitalismo periférico", *CIDE*, México.

Otras Fuentes

Berrios, Pilar y Augusto Bolívar (1998), "Las políticas de reforma constitucional en la reforma del Estado" (ponencia), *Segundo Congreso de Ciencia Política*, México, octubre.

Marquez, Ricardo (1987), "Una aproximación al análisis de la política de distribución de prestaciones del ISSSTE", anteproyecto de investigación (notas para discusión), México.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1976), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES/ G.E. FLACSO, núm. 4.