



**Sociológica**, año 14, número 39,  
Reforma institucional  
y gobiernos locales  
Enero-abril de 1999

## Aspectos de las políticas institucionales para el análisis político

*Augusto Bolívar Espinoza\**

### RESUMEN

*Pese a los profusos y agudos análisis políticos producidos en el siglo xx, no ha habido avance similar en la metodología para abordar los procesos de cambio del Estado y del régimen. Por otra parte, los politólogos, los analistas de políticas públicas y los especialistas en derecho constitucional apenas se han apoyado en las reformas constitucionales, como estrategia de ataque, en este dominio. Sólo los juristas han incurrido en los aspectos políticos de las reformas constitucionales, posiblemente obligados por la limitación del análisis normativo. Este artículo propone, como contribución metodológica al análisis del cambio político, considerar las “reformas constitucionales” como “políticas públicas institucionales de reforma constitucional”. Entre ellas son especialmente pertinentes las políticas de control: de limitación del poder y de preservación de las garantías constitucionales. El concepto de políticas de reforma constitucional reúne las herramientas metodológicas modernas de las políticas públicas de orientación francesa y los aportes del derecho constitucional mexicano. En este artículo se hace, en primer término, un breve recuento teórico que sirve de apoyo para proponer una tipología de políticas institucionales que sirva de herramienta para el análisis de procesos de cambio político.*

### Introducción

El estudio de las constituciones políticas de los estados, desde hace algunas décadas, tanto en la ciencia como en la actividad política,

---

\* Profesor investigador del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Este ensayo forma parte del proyecto de investigación inscrito en

comienza a ser un medio eficaz para analizar e impulsar cambios políticos relevantes. Mediante la introducción de normas e instituciones de control del ejercicio del poder en las cartas magnas se han fortalecido las condiciones para lograr una vida más justa y democrática. Los países de institucionalización reciente se han sumado a este proceso elaborando nuevas y modernas constituciones o reformándolas profundamente. La Constitución mexicana ha experimentado durante estas dos últimas décadas tantas o más transformaciones que las del resto de los países de la región, por no decir del mundo. Éstas han tenido efectos multiplicadores en diversas leyes orgánicas, federales y estatales que han creado, renovado o suprimido instituciones significativas, entre las cuales destacan las de control político. Entre 1921 y 1998 los 136 artículos constitucionales más los transitorios, en sus 523 párrafos originales, se modificaron 1,653 veces: 948 de estas modificaciones han sido reformas, 476 adiciones y 231 cambios diversos. Las transformaciones a la Constitución se han concentrado en el periodo que algunos políticos y analistas llaman “reforma del Estado” (1982 a 1997). En este lapso, las modificaciones alcanzan a 879 párrafos, es decir, al 53% de todos los cambios realizados desde 1921. Miguel de la Madrid Hurtado hizo 281, Carlos Salinas de Gortari 282 y, hasta noviembre de 1998, Ernesto Zedillo 325.

La elaboración y la puesta en obra de constituciones escritas, así como sus reformas, han retenido raramente la atención de los politólogos y aún menos de los analistas de políticas públicas. En México, los científicos sociales, pese a la relevancia cuantitativa y cualitativa de las reformas constitucionales efectuadas en los últimos años, han sido reticentes para incluirlas, en forma integral, en el análisis político de la reforma del Estado. La experiencia política mundial tanto teórica como práctica ha mitigado, en gran parte, esta desconfianza. Aunque algunos pensadores europeos aún vacilan en analizar las constituciones de países latinoamericanos de institucionalización reciente, paradójicamente no han dejado de analizar las constituciones de Europa del Este, incluso con posterioridad a la caída del muro de Berlín (Biscaretti di Ruffia, 1996; Gicquel, 1997: 37 y 381-397). Sin embargo, algunos eminentes juristas mexicanos han avanzado más que los politólogos, en el análisis de los aspectos políticos de la Constitución. Destacan especialmente los trabajos recientes de Héctor Fix-Zamudio: *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano* (1998), la introducción a los libros de Paolo Biscaretti di Ruffia (1996)

---

la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-A: “El Estado mexicano en la transición a la modernidad (1982-1988)”, aprobado el 17 de abril de 1991, con registro núm. 337.



y “El Ejecutivo Federal y el Poder Judicial” (1988). Los dos primeros aportan herramientas conceptuales que hacen posible el análisis de las reformas constitucionales, mientras que el tercero sirve de referencia general para el análisis de las políticas jurisprudenciales.

Este artículo se divide en dos partes, una teórica y otra metodológica. La exposición es universal pero se está pensando preferentemente en el caso mexicano. Mediante la conjunción de algunas herramientas de la “ciencia de políticas” y del “derecho constitucional” se propone tratar las reformas constitucionales en un terreno “neutral”, es decir, tanto desde su dimensión normativa como desde la efectiva y en la perspectiva del análisis de las transformaciones del Estado y el régimen político. La idea principal es fundamentar la utilización de las reformas constitucionales como políticas públicas institucionales. Se trata de considerar la participación de la acción pública como herramienta para la comprensión de la política. Principalmente interesa distinguir de estas políticas las que tienen que ver con el control del poder. Finalmente, se propone una tipología que podría facilitar el uso de las políticas públicas institucionales en diferentes niveles temporales y temáticos del estudio del cambio del régimen y del Estado.

## **I. Aspectos teóricos de las políticas de reforma constitucional**

Varios son los problemas teóricos que enfrenta la utilización de las reformas constitucionales como políticas públicas en el análisis del cambio político.<sup>1</sup> Las políticas de reforma constitucional constituyen un campo todavía no explorado en el estudio del cambio del Estado y del régimen político (Quermonne, 1985: 67). En el caso de países de institucionalización reciente la existencia misma de las políticas públicas es discutible. Se postula que el peso de la acción política contingente, pragmática, en países de sesgo autoritario sobrepasa la norma jurídica. Por lo tanto, las políticas son más bien gubernamentales que públicas. En primer término es importante, abordar en los apartados que siguen diversos aspectos teóricos que conducen a justificar la utilización con-

---

<sup>1</sup> Numerosos pensadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), al abordar las reformas constitucionales desde una perspectiva jurídica, se han inclinado ostensiblemente al dominio de las ciencias políticas. Algunos de ellos los citamos a lo largo de este texto. Otros estudios, no utilizados directamente en este trabajo, son también relevantes; por ejemplo, referente al Poder Judicial y al Ministerio Público (García Ramírez, 1997). Acerca del Consejo de la Judicatura (Fix-Zamudio y Fix-Fierro, 1996) y en torno a la carrera judicial (Cossío, 1996). También se encuentran análisis globales, como el de tipo teórico sobre los controles del poder de Diego Valadés (1998) y de análisis político (López, 1997), para nombrar sólo algunos de los más recientes.

junta de herramientas de la ciencia y sociología política y del derecho constitucional. Y, en segundo término, sin entrar en una discusión “esencialista” sobre lo gubernamental y lo público, mostrar que existen criterios generales de las políticas públicas que podrían ser utilizados en el análisis de las políticas de reforma constitucional en países de institucionalización reciente. Para este efecto, en este apartado interesa en primer lugar, el tema de la “naturaleza” de la Constitución y del Estado, en segundo, destacar los conceptos de *limitación y control del poder* como dimensiones esenciales de la Constitución que permiten el estudio del cambio político y en tercero hacer confluir, en un mismo campo, el carácter normativo, jurídico, con el efectivo, político, en el concepto de “políticas institucionales de reforma constitucional”. Por último, en una segunda parte, y a partir de esa somera revisión teórica, se propone una tipología de las políticas institucionales.

#### A. La naturaleza de la Constitución

Las condiciones del ejercicio del poder se expresan en la Constitución. La “naturaleza” o “sentido” de cada carta magna depende de la forma en que en ella se considera el poder y de las modalidades específicas de éste. Sea cual sea el origen y la forma que adopta el poder efectivo éste se registra en la Constitución, aunque sea en sociedades de institucionalización reciente. Esto sucede en la medida en que detrás de las formas más directas de poder siempre existe como referente la norma jurídica. Por el contrario, en cada norma jurídica constitucional el sentido prioritario es el poder. Es en la Constitución, entonces, y en las diferentes atribuciones que ahí se expresan, mediata o inmediatamente, donde residen las condiciones del ejercicio del poder. El reconocimiento de la necesidad de que existan normas e instituciones que registren y regulen la autoridad estatal no ha sido fácil. A fines de la Edad Moderna y antes de que se desarrollara el proceso de las políticas constitucionales paradigmáticas norteamericana y francesa, Kant anunciaba los problemas básicos del ejercicio del poder en general y del futuro estado de derecho: la legitimidad y el orden

(El hombre) ...necesita de un señor que quebrante su propia voluntad y le obligue a obedecer una voluntad universalmente válida, de modo que cada cual pueda ser libre. ¿Mas de donde toma ese señor su poder? De ninguna otra parte que no sea la especie humana. Pero asimismo éste será un animal que a su vez necesita un señor. Así pues, sea cuál sea el punto de partida, no se concibe bien cómo pueda el hombre procurarse un jefe de la justicia pública que sea justo el mismo... Este problema es al mismo tiempo el más difícil y el que más tardíamente será resuelto por la especie humana” (Kant, 1987: 12, Sexto principio).

Tenía razón Kant. Las perspectivas absolutista, burguesa y proletaria se enfrentaron violentamente en las revoluciones de los siglos XVIII y XIX por imponer su sentido de legitimidad y orden. El centro de la disputa se dio en torno a la Constitución, al nuevo Estado y al ejercicio del poder que ambos suponían. Sin embargo, pese a sus diferencias, todas las expresiones teóricas clasistas coincidieron en la sospecha de la Constitución. Los proyectos monárquicos y popular tuvieron razones divergentes para rechazar el proyecto constitucional de la burguesía, mientras esta última no se sintió totalmente convencida de su proyecto constitucional. En el seno de estas divergencias se encontraba el tema de la “naturaleza de la Constitución”, en dos aspectos: el contenido parcial o universal de la carta magna y, derivado de este, dónde reside la soberanía y cuál es su fuente de legitimidad.

La monarquía consideraba como única fuente de soberanía a Dios y al derecho divino encarnado en el soberano. La Constitución no podía ser más que una “simple hoja de papel”. En boca de uno de sus representantes, esto suponía: “(hacer aquí) la solemne declaración de que ni ahora ni nunca permitiré que entre el Dios del cielo y mi país se deslice una hoja escrita a guisa de segunda Providencia” (palabras de Friedrich Wilhelm IV, el 11 de abril de 1847 en un mensaje de la corona. Lassalle, 1996: 58, nota del editor y 7). Por el contrario, el argumento en contra de la Constitución de los representantes del proletariado, Lassalle, Marx y Mehring, se sostendrá desde un punto de vista terrestre: la validez de la Constitución puede ser efectiva pero no universal, dependerá de la correlación de fuerzas sociales actuantes. Esta perspectiva desconoce la legitimidad universal de la carta magna en la medida que no puede ser más que una expresión de legitimación del poder existente. Después de haber leído las dos conferencias de Lassalle, Marx se las remitirá a Engels con la siguiente nota: “Aquí te adjunto dos discursos muy inteligentes de Lassalle”. Por su parte, Mehring, manifiesta: “Fuera de Lassalle, puede que esta democracia no contase en todo el país con una docena de afiliados. Pero Lassalle tenía el derecho a hablar de ella, ya que estaba laborando por su potente renacer, con aquella ‘carta de contestación’ que habría de alumbrar una nueva y verdadera democracia dentro del país” (Introducción, de 1908; Lassalle, 1996). Por su parte, la burguesía tampoco pudo conformarse con los principios generales que fundaron sus revoluciones. En parte, el proceso de reformas constitucionales, da fe de ello así como de la necesidad de establecer controles al ejercicio del poder. Por su parte, la Declaración de los Derechos del Hombre dará cuenta de la separación entre la “Constitución real, efectiva” y la “formal”, la “hoja de papel”: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de derechos establecida no tiene Constitución” (art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano).

La polémica clásica adquirirá otro carácter en el siglo xx, aunque mantendrá en la base los elementos de la disputa sobre la soberanía. La nuevas formas que adoptará el Estado después de la derrota del Estado absoluto replanteará en los hechos la antítesis. El Estado liberal, el de bienestar, los estados autoritarios fascistas y stalinistas, serán las expresiones políticas efectivas de estas temáticas. En lo que a este trabajo concierne, que es la viabilidad del estudio de cambio de régimen desde las reformas constitucionales, la controversia originaria se plantea en nueva disyuntiva: o la Constitución es fuente en sí misma de universalidad y legitimidad en la medida que encarna principios universales de la humanidad y ya no de una parte de la sociedad: la burguesía o, por el contrario, la Constitución tiene su fundamento de legitimidad en la acción y en la voluntad. Ambas posiciones serán expuestas por Schmitt (1982, 1983 y 1985) y Kelsen (1997 y 1995b) en forma ejemplar. La posición intermedia a este respecto (Heller, 1997) no será obstáculo para que la antítesis entre lo formal y lo real se siga planteando. Habermas actualizará esa polémica,

...el sistema de derechos (reconstruye) las presuposiciones en las cuales los miembros de una sociedad jurídica moderna deben procurarse para ser capaces de considerar su orden jurídico como legítimo, sin tener que apoyarse sobre razones de orden religioso o metafísico. Sin embargo, la legitimidad de derechos y la legitimación de procesos de prescripción de una ley (ediction) son una cosa, la legitimidad de un orden de dominación y la legitimidad del ejercicio del poder político son otra (Habermas, 1997: 150, traducción del autor).

Dos aspectos teóricos clásicos participan de la discusión contemporánea en la ciencia política y en el derecho constitucional y son pertinentes para los propósitos del presente trabajo. La Constitución, además de poder ser considerada desde una perspectiva absoluta, relativa o positiva supone, en primer término, un acto del poder constituyente. Desde esta perspectiva “decisionista” de la teoría constitucional, es un hecho político producto de una política fundante, organizativa, constitutiva, es decir, un pacto (Schmitt, 1982: 29-58). En segundo término, desde la teoría pura del derecho, la Constitución aparece como el estrato superior jurídico positivo, como la norma o normas positivas que regulan la producción de las normas jurídicas generales: es el sentido material de la Constitución (Kelsen, 1997: 232). Como punto intermedio de esta antítesis, puede afirmarse que “no existe Constitución política alguna que cabalmente, como *status* real, no sea, a la vez, un ser formado por normas, es decir, una forma de actividad normada, además de una forma de actividad meramente normal” (Heller, 1997: 272).



Independientemente de la síntesis propuesta por Heller, el carácter de acción y normativo que posee todo precepto constitucional, y por ello las reformas constitucionales, parece ser la antítesis que ha impedido la utilización de la carta magna en los estudios de cambio político. Como expresión de esta disputa, no sólo las constituciones sino también las reformas constitucionales, a menudo, y no sólo en México, serán consideradas con suspicacia. Aparecerán como fenómenos puramente formales y alejados de los procesos reales sociales y, en el mejor de los casos, como productos de conflictos políticos coyunturales. Sin embargo, pareciera haber consenso en la identificación del Estado con la Constitución, aunque las formas de encarar cada una de las esferas no haya sido única. Esta cuestión se hace evidente en los intentos que tanto la ciencia política como el derecho constitucional han hecho por definir sus propios objetos de estudio.

Las reformas constitucionales podrían verse desde las dos perspectivas enunciadas anteriormente: como modificaciones a normas anteriores cuya validez está en función de ellas o como actos políticos. Ambas posiciones no sólo no son contradictorias sino que pueden ser complementarias y recogidas en el concepto de *políticas públicas institucionales de reforma constitucional*.

### B. De la limitación del poder al control del poder

La naturaleza política y jurídica de la Constitución ha sido objeto de diversas interpretaciones, en una primera época de acuerdo a diversas posiciones de clase y, posteriormente, como consecuencia del desarrollo histórico de las instituciones. Sin embargo, desde antes del establecimiento del constitucionalismo moderno la “división de poderes” ha aparecido como un principio general de la estabilidad de los sistemas políticos. La primera preocupación de los pensadores políticos y de los juristas clásicos fue la limitación del poder. Y una posterior será la del control efectivo de este poder.

El principio de la división de funciones del poder (Loewenstein, 1979: 55 y ss.; cit. en Arteaga, 1994: 32-41) tiene sus raíces teóricas desde la antigüedad,<sup>2</sup> y posteriormente es precisado por John Locke (1984: cap. XII, pp. 90-92) y Charles-Louis de Secondat, barón de Montesquieu (1984: Libro XI, cap. VI, pp. 168-179). Las constituciones paradigmáticas modernas de Estados Unidos y Francia incorporan el

<sup>2</sup> Se encuentra en la formulación de Aristóteles en la *Ética nicomaquea. Política* (1973: Libro IV, cap. XI, pp. 235-237) y en la de Polibio en la *Historia de Roma* (Libro VI, caps. X y XI; cf. Arteaga, 1994).



concepto de *checks and balance* (frenos y contrapesos) a los requisitos de la teoría del ejercicio del poder contemporáneo (Fix-Zamudio, 1998: 27-30). Sin embargo, a la concepción clásica le faltó la sistematización de los conceptos y de las ideas relativas a los instrumentos para lograr la efectividad de las disposiciones constitucionales. El supuesto que se afianza es que sólo la Constitución puede ser señor de los hombres. La Carta Magna, como producto humano, se erige en señor, pero debe crear asimismo las reglas e instrumentos para un funcionamiento justo. Al mismo tiempo establece los mecanismos, que no son otros que las políticas de reformas constitucionales, para corregir sus defectos o adecuaciones a los cambios sociales. Este proceso es permanente y las reformas pueden requerir también de nuevos ajustes en un proceso siempre perfectible. La discusión sobre los mecanismos de control del poder es relativamente reciente y se remonta a la década de los años cuarenta. La polémica Schmitt-Kelsen inicia este viraje (Fix-Zamudio, 1998: 21-26). La pregunta básica de la polémica Schmitt-Kelsen: “¿quién debe ser el guardián de la Constitución?”, conlleva una significativa actualidad: ¿un órgano tutelar de carácter político de las normas constitucionales?, es decir ¿el presidente del Reich con apoyo en las facultades extraordinarias que le otorgaba el artículo de la Constitución alemana de 1919 como lo expresaba la propuesta de Schmitt? o, ¿un tribunal especializado no cualitativamente diferente de cualquier otro órgano jurisdiccional? Mientras que la propuesta de Schmitt se asimiló a la llegada al poder de Hitler la de Kelsen se difundió ampliamente en los regímenes liberales democráticos.

La evolución teórica de las ciencias del derecho y de las políticas públicas, junto con las transformaciones políticas de las últimas décadas, ha hecho posible la idea de estudiar los preceptos constitucionales que limitan el poder pero sobre todo las instituciones que lo controlan. En este sentido, las acciones de los gobiernos o las políticas públicas constitutivas que tiendan a dar garantía para la “defensa de la Constitución” han pasado a tener gran significación en el encuadre de los procesos políticos en los límites del estado de derecho. Este acontecimiento se afianza aun en los países de institucionalidad reciente, y en especial en México y América Latina (cuadro 2).

Desde el punto de vista jurídico, la doctrina de la defensa de la Constitución se puede entender de manera provisional y aproximada como el

...conjunto de instrumentos jurídicos y procesales que se han establecido tanto para conservar la normativa constitucional como para prevenir su violación, reprimir su desconocimiento y, lo que es más importante, lograr el desarrollo y la evolución de las propias disposiciones constitucionales en un doble sentido: desde





el punto de vista de la Constitución formal, a fin de lograr su paulatina adaptación a los cambios de la realidad político social, y desde el ángulo de la Constitución real: su transformación de acuerdo con las normas programáticas de la propia carta fundamental (Fix-Zamudio, 1998: 24 y 16). La doctrina de la defensa de la Constitución puede dividirse en dos partes: la protección de la Constitución y las garantías constitucionales (*Ibidem*).

La doctrina de la “defensa” de la Constitución (Fix-Zamudio, 1998), o de su “protección” (Gicquel, 1997: 183-192) o del “control” de la constitucionalidad de las leyes (Burdeau *et al.*, 1997: 72-81) entrega la posibilidad de clasificar de diversas formas la vigilancia del ejercicio y de sus condiciones desde una perspectiva normativa, jurídica. Sin embargo, ni los preceptos ni las instituciones encargadas de su cumplimiento son definitivas y estáticas. Por ejemplo, la legitimidad del control de la constitucionalidad de las leyes se enfrenta a un dilema simple: si no existe ningún control, significa que el legislador puede violar la Constitución y ésta no es ni superior a las otras leyes ni obligatoria. Pero, por otra parte, en un sistema democrático el control entregado a una autoridad que no sea el pueblo no es verdaderamente democrático (Burdeau *et al.*, 1997: 73).

Las normas y las instituciones son producto de políticas públicas, que por mucho que participen en su elaboración los ciudadanos, si es que se da el caso, están sujetas a las limitaciones de cualquier política pública. Por universales que se estimen las determinaciones del estado de derecho, no es menos cierto que los principios de universalidad todavía son sospechosos de particularidad. Este es precisamente el terreno de la ingeniería constitucional, que no es exclusivamente normativa sino política en dos sentidos: en el primero, en que no es sólo la norma lo que debe observarse sino también su funcionamiento efectivo, y en el segundo, en que las reformas constitucionales son ante todo políticas públicas y no postulados eternos.

### *C. Políticas públicas y reformas constitucionales: un ámbito común*

El desarrollo de las ciencias sociales y especialmente la complementariedad entre el derecho constitucional y la sociología, juega un papel relevante desde el segundo tercio del siglo xx en la revalorización del carácter político y no meramente jurídico de la Constitución. Sin embargo, la cooperación entre la ciencia política o sociología y la ciencia del derecho ha sido históricamente controvertida. Alternativamente, ellas han sido consideradas tanto como una misma y sola disciplina, o como disciplinas opuestas o complementarias. En el primer caso, se

les ha identificado debido a la progresiva precisión que han alcanzado ciertas prescripciones de la filosofía o la teoría política en busca del mejor sistema de gobierno, lo que ha permitido su conversión en reglas constitucionales. Como consecuencia de la consideración positivista que estimaba que analizar la organización y el funcionamiento del poder era describir las reglas efectivamente aplicadas, la confluencia de estas dos disciplinas se hizo evidente. Sin embargo, en la medida en que se hicieron sentir las limitaciones de estos supuestos, se admitió que era necesario distinguir entre las reglas en que se podía constatar su funcionamiento y las deseadas: ciencia del derecho descriptiva, teoría política y sociología prescriptiva. En los últimos años, la ciencia del derecho, al incorporar dos instrumentos metodológicos de la ciencia política —el análisis estratégico y el análisis sistémico— ha vuelto a considerarse aliada de la ciencia política (Burdeau *et al.*, 1997: 40-43).

La inclusión de las reformas constitucionales en el análisis del cambio político es más posible hoy que en el pasado. En primer término debido al impacto de los procesos políticos reales en todo el mundo, fundamentalmente a partir de la década de los noventa, cuando ocupan un lugar preponderante las reformas constitucionales (cuadros 1 y 2), y en segundo término por los desarrollos de la ciencia política y de la doctrina del derecho constitucional, que tienden a su convergencia desde los años veinte. Gracias a este doble proceso se ha abierto la posibilidad de utilizar las modificaciones constitucionales, por lo menos, como indicadores de cambios políticos. Ambos desarrollos han contribuido a la revalorización de la Constitución y del Estado. Hoy vuelven a figurar, en algunas perspectivas teóricas, como vértices del análisis de la política, después de décadas de olvido. La perspectiva jurídica es imprescindible para el estudio de las modificaciones constitucionales pero, evidentemente, no agota su riqueza. Mas la norma requiere del análisis político y éste, sin el conocimiento de las instituciones de control del poder, es más que insuficiente. Las normas jurídicas pueden verse como políticas públicas que agregan al “deber ser” la aplicación efectiva de la política de reforma,<sup>3</sup> es decir, no sólo en su carácter doctrinario jurídico sino como el resultado de acciones públicas.

Los apoyos teóricos para hacer la “conversión” de las reformas constitucionales en políticas públicas se basa en los aportes de la ciencia política y en la concepción francesa de las ciencias de política.<sup>4</sup> En

<sup>3</sup> Se prefiere el término “efectiva” más que “real” para designar una “realidad empírica”. El “deber ser” o los fenómenos ideológicos tienen tanto peso de realidad como la “realidad efectiva”. Las perspectivas positivistas dan estatuto de certeza exclusivamente a “lo que es”.

<sup>4</sup> Base importante de nuestras reflexiones se sostiene en el avance que ha experimentado, por una parte, la ciencia política en Francia en los últimos años (Grawitz y Leca, 1985) y, por



esta perspectiva, las herramientas conceptuales de la ciencia política de las “políticas institucionales” y, en particular, las “constitucionales y de reforma constitucional”, aparecen como las más adecuadas para el análisis político del cambio. Respecto de las categorías del derecho constitucional que podrían complementar el análisis político, destacan las derivadas del estudio de la “doctrina de la defensa de la Constitución”. Esta doctrina puede ser considerada en sus dos dimensiones: 1) los instrumentos protectores de la Constitución y 2) el derecho procesal constitucional (Fix-Zamudio, 1998: 27-47 y 67-155).

La perspectiva de las reformas constitucionales como políticas públicas constituye la proposición principal de este ensayo. En nuestro limitado conocimiento, no tiene precedente en el análisis del cambio político, a lo menos en países de reciente institucionalización. Por una parte, conserva la normatividad en que se debe desarrollar la vida política, aun la subversiva y, por otra, integra a esta normatividad abstracta los procesos efectivos de su realización, limitaciones y consecuencias. Las políticas de reforma constitucional de ninguna manera constituyen un juego ocioso de los gobernantes. A pesar de que muchas veces responden a criterios coyunturales o justificación de actos ya realizados, siempre expresan una forma de ejercicio del poder. El no cumplimiento de los objetivos que supone la reforma constitucional, no impide ver los intereses que esconde la disposición y tampoco que ella pueda cumplirse algún día.

#### *D. La Constitución y el Estado, para el estudio del cambio político*

En este ensayo, el concepto de Constitución y de sus reformas se ubica al interior de una determinada concepción moderna de las políticas públicas institucionales de reforma constitucional. Ésta reconoce a la Constitución en su dimensión tanto normativa como de acción y es de triple naturaleza. Por una parte, las reformas a la carta magna son normas que modifican un orden institucional, por otra, son el resultado de una voluntad política, producto y reflejo de un pacto fundante y, en tercer término, expresan la aceptación de un conflicto, los límites aceptables de una disputa legal, y, son “deber ser”, ideal o proyecto global de la acción efectiva de los ciudadanos. Las tres pueden dar comprensión

---

otro, la sociología política y del Estado (Lagroye, 1991 y Badie y Birnbaum, 1979). También toman en cuenta la perspectiva de las políticas públicas francesa (Lacasse F. y Thoenig, 1996; Mény, Muller y Quermonne, 1995; y Thoenig, 1985), pero 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 y Surel, 1998).

a diferentes preguntas sobre los procesos de cambio en el Estado y en el régimen político.

La Constitución posee un carácter eminentemente normativo y, por lo tanto, formal, ideológico, y a menudo guarda una distancia apreciable con la realidad efectiva. Sin embargo, aun en los regímenes dictatoriales difícilmente se podría decir que es meramente decorativa. Por ello, el pragmatismo político que a veces la sobrepasa y el mero formalismo que en muchas ocasiones manifiesta no debieran ser un obstáculo serio para la exclusión de las reformas constitucionales en el estudio de las transformaciones políticas. Como consecuencia de lo anterior, la Constitución no es la regla metafísica de la cual se deducen todas las acciones de los ciudadanos. Tampoco está conformada por enunciados generales que se cumplen indefectiblemente en todos los ámbitos de la vida social. Con mucho menor razón, es pura ideología, encubridora y justificadora, que el poder construye pragmáticamente para avalar intereses particulares y coyunturales. Aunque evidentemente deba dar respuesta a desafíos históricamente determinados.

El estado de derecho y la Constitución comparten un campo común en la ciencia política y en el derecho constitucional. Por una parte, el Estado aparece como la institución más general; por otra, la Constitución se revela como la “norma fundamental” y el “pacto auténtico” (Schmitt, 1934: 63-66 y 80-93). Ambos conceptos e instituciones se requieren mutuamente. El Estado y por tanto la Constitución pueden ser entendidos como producto de una política pública constitutiva (Quermone, 1985: 66-72). Aparecen como meta institución, institución de instituciones y como meta política, como condición para la elaboración de otras políticas.

El gobierno del Estado es la institución por antonomasia. Puede ser considerado como la “más densa, la más coherente y la más perfecta de todas las instituciones” (Burdeau, 1967: 231). En esta medida, es condición de la vida política misma. Juega un papel determinante en la consolidación de un régimen político determinado. Es producto de una “política pública fundante” y, al mismo tiempo, es el principal generador de las políticas públicas institucionales que estructuran tanto la organización del ejercicio del poder como de la sociedad en su conjunto. Las instituciones, y entre ellas el propio Estado, tienen el doble papel de socializar y de consolidar las acciones sociales. Por ello, a través de las “instituciones vivientes” (*infra*) se pueden observar las formas específicas de esta transformación. Desde la “sociología del Estado” es el espacio donde se expresan las “condiciones” de la “estructura de base de la organización de poder político” (Estado) y de su ejercicio (régimen) (Badie *et al.*, 1979; Genieys *et al.*, 1996: 701).



La Constitución, por su parte, es el ámbito ideológico discursivo del Estado. Muestra el “grado” en que el orden político se expresa en disposiciones, sean leyes o costumbres, formalizadas o no. Afirma tanto una situación específica de la vida social como su destino viable.<sup>5</sup> La forma en que la Constitución expresa tanto el acuerdo como el proyecto no es siempre directa ni mecánica. Al menos, expone los más importantes temas que han afectado a una sociedad y da una solución a éstos. A veces claramente, pero a menudo deja un necesario espacio contradictorio que asegura su representatividad más general. La ideología que supone la Constitución como expresión discursiva del Estado debe verse como la expresión deseada y por lo tanto real del sistema político, con tanto peso como la realidad política efectiva. La Constitución política y las transformaciones que ésta pueda sufrir y el nuevo orden jurídico ideológico derivado de estos cambios: (1) expresan formalmente, de manera resumida y privilegiada, las instancias y las relaciones básicas (*praxis social*) que aseguran la preservación de un orden posible, querido y aceptado, “utópico”, que permite la convivencia de intereses contrapuestos; y (2), exponen, “legitiman” y si es necesario “deforman” el proyecto que impulsará y encauzará la acción de las instancias y de la sociedad en su conjunto.

La Constitución mexicana es por consecuencia “norma de normas”; está abocada a normar, impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos; nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior y todo acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima de ella” (Arteaga, 1994: 20). Por ello, los gobiernos posrevolucionarios, pese al uso concentrado y monopólico del poder, no sólo no han eludido la Constitución y sus reformas sino que se han servido de ella en cada uno de sus actos. A través del uso del poder sin contrapeso, los gobiernos revolucionarios han desplegado un amplio programa de políticas institucionales de reforma constitucional que le han dado el sello característico al Estado posrevolucionario. Es en el carácter de estas “políticas institucionales”, por lo tanto, donde puede verificarse o no el cambio de régimen político.

---

<sup>5</sup> Existen otras instancias en las cuales el orden ideológico se expresa en su perspectiva más general, pero todas ellas tienen como referente a la Constitución. Estas concepciones se dan, a distinta escala, en los aparatos reproductores de representaciones y de vías posibles de acción, como son el Estado, la Iglesia, las fuerzas armadas, los medios de comunicación, etcétera. También los partidos, los movimientos sociales o los grupos de presión y la cultura política popular construyen espacios de consenso.

## II. Hacia una tipología de las políticas institucionales para el estudio del cambio político

En cuanto políticas públicas, *stricto sensu*, las políticas institucionales, entre las que se encuentran las constitucionales, no difieren en muchos aspectos de las demás políticas públicas. Las políticas públicas aparecen como programas de acción institucionalizados destinados a hacerse cargo y, si es posible, resolver situaciones estimadas en la agenda gubernamental como problemáticas (Nioche, 1982; Thoenig, 1985: 17-20). La caracterización clásica de las políticas públicas es la de Jones, que comprende: identificación del problema, formulación de una solución o de una acción, toma de decisión, aplicación de la acción y evaluación de los resultados (Jones, 1972, cit. en Thoenig, 1985). A esta concepción se debe integrar el enfoque moderno de las políticas públicas –“neoinstitucionalismo”–, “las perspectivas cognitivas” (Muller, 1998: 41-53) y el “análisis de coyuntura” (Bolívar *et al.*, 1991) que complementan y flexibilizan esta perspectiva y otorgan una visión más amplia y política que el enfoque “secuencial”. En esta última postura los conceptos de “hechura”, participación de los “actores”, “arena de disputa”, elaboración de “agendas”, “redes de influencia”, “ventanas” o factores externos y, las políticas como “aprendizaje” y concepción intelectual expresan, entre otras cosas, herramientas de análisis menos rígidas que la concepción tradicional anglosajona.

### A. Clasificación de las políticas públicas institucionales

A pesar de su importancia existen pocos casos en que las instituciones políticas y administrativas y jurisdiccionales hayan sido objeto de estudio por parte de las *publics policies*. Por otra parte, a pesar de que los análisis sociológicos han utilizado profusamente el concepto de “institución”, en diferentes dominios, no ha habido una aplicación al espacio que ocupan las políticas públicas (Quermonne, 1985: 61-62). Las políticas “institucionales” pueden ser clasificadas de tantas maneras como las políticas públicas en general. Una de las clasificaciones posibles es la que ofrece el derecho público, constitucional y administrativo que las considera a partir de las funciones del gobierno y, en este sentido, coinciden con las secretarías de Estado. Otra, que es la que aquí retenemos especialmente, es la de políticas de control y de regulación del ejercicio del poder.

Las políticas públicas institucionales son las tienden a desarrollar prácticas relativamente constantes (cuadro 3). Las instituciones requieren de una legitimidad que sólo puede otorgarles, sea directamente o



indirectamente, la Constitución. El carácter institucional de algunas políticas públicas está determinado por aquellas acciones que promueven, producen, transforman, fragmentan, desgastan o desagregan instituciones, o un sistema de instituciones, ya sean públicas o privadas (Quermonne, 1985).

En el primer rango de las políticas institucionales se encuentran las políticas constitutivas. Están dirigidas a crear y a enraizar (a veces a restaurar) las instituciones (y los regímenes políticos), no para acompañar una política habiendo otras finalidades, sino con el fin principal de afectar el orden político existente. Por ello, las políticas institucionales tendientes exclusivamente a destruir o a desestabilizar las instituciones o los regímenes anteriores también se inscriben en este concepto. Las políticas constitutivas pueden referirse a la creación de instituciones tanto de derechos privados como de derecho público. Pueden entenderse en este concepto las políticas constitucionales, las jurisprudenciales y las administrativas (Quermonne, 1985: 66-74).

Por otra parte se encuentran las políticas reformadoras y reguladoras. Las primeras están dedicadas a modelar las instituciones preexistentes a fin de desarrollarlas o de transformarlas. Adecuan instituciones a procesos de cambio mayores o a situaciones de inestabilidad o, simplemente, a la preservación del orden vigente. Se encuentran entre ellas las políticas de reforma administrativa. Por su parte, las políticas institucionales reguladoras se contentan con poner las reglas y definir los *status*. Tienden a mantener el orden existente a través de medidas de control de diverso tipo (Quermonne, 1985).

Para el estudio del cambio de régimen destacan principalmente cuatro tipos de políticas públicas institucionales. En primer término las “institucionales constitucionales”, que fundan una nueva constitución y un nuevo orden, que permiten establecer los parámetros entre los cuales se mueven las políticas de reforma constitucional; en segundo, las “políticas institucionales de reforma constitucional”, que tienden a transformar un régimen político originario; en tercero, las institucionales jurisprudenciales de “control” y de “regulación” del ejercicio del poder, que están dirigidas a afianzar el estado de derecho; y, en cuarto, aquellas políticas de reforma constitucional que atacan un aspecto específico del régimen político y que pueden ser muy variadas y de distinta intensidad. Las tres primeras se refieren a las condiciones y el ejercicio del poder, y son a las que nos referiremos en el apartado que sigue.

### *B. Las instituciones vivientes*

Las instituciones son “formas sociales establecidas” o “procesos por los cuales la sociedad se organiza”. Pareciera que hubiera dos dimensiones



contradictorias, una estática y otra dinámica. La primera acepción, heredada de Durkheim, caracteriza las instituciones como fenómenos sociales, interpersonales y colectivos, que presentan permanencia, continuidad, estabilidad. Toda sociedad conforma a los individuos y a los grupos en un orden superior que asegura su cohesión, que realiza su integración y funda su perennidad. Las instituciones son la expresión y la garantía de este orden. Están dotadas de una consistencia propia, separadas de las voluntades que la han hecho nacer e instaladas en la duración. Imponen su ley a los miembros de la sociedad estructurando sus pensamientos y comportamientos. Así concebidas las instituciones engloban las realidades de naturaleza diversa que se sitúan sobre muchos planos donde se ubican las normas y obligaciones de comportamiento. En el primer rango figuran las normas jurídicas; y de otra parte, los grupos organizados, en el seno de las cuales se efectúan los procesos de socialización” (Chevallier, 1981: 6-9; cf. Quermonne, 1985: 63).

La tendencia de ciertos sociólogos a confundir los procesos de socialización con los de institucionalización denunciados por Boudon y Borricau (1982: 307-314) ha propiciado la búsqueda de perspectivas nuevas (Chevallier, 1981: 8-9). En esta perspectiva, el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones muestra: (1) el grado de socialización; y, al mismo tiempo (2), la consolidación, fijación y abstracción de prácticas sociales repetidas y aceptadas que alcanza una sociedad en un momento determinado de su desarrollo. La idea de la institución como dato construido como una “totalidad” acabada, coherente y estable se opone a la concepción que la concibe como una “totalización” perpetuamente en proceso dialéctico resultante de la tensión permanente entre “lo instituido y lo instituyente”.

Desde la perspectiva de Chevallier la institución no se considera más como un dato construido sino como un proceso dialéctico resultado de la tensión permanente entre lo instituido y lo instituyente. Las formas instituidas son sin cesar corroídas, subvertidas y desestructuradas, por la presión de las fuerzas instituyentes. La institucionalización traduce la superación temporal y precaria de la contradicción inicial. La institución no es una totalidad acabada coherente y estable, sino una totalización perpetuamente en movimiento. No es una cosa sino una práctica; ella “es” haciéndose y deshaciéndose sin cesar (Chevallier, 1981: 8-9; cf. Quermonne, 1985: 63). Pareciera que las instituciones se emancipan y, posteriormente, se imponen a los individuos como un poder superior externo como si fueran “fetiches”.<sup>6</sup> El cómo se produce el cambio de

<sup>6</sup> El proceso de fetichización de la “mercancía” es uno de los sorprendentes ejemplos de la aplicación teórica de esta concepción (Marx, 1965: 604-618). Criticando a los economistas,



lo dinámico a lo estático constituye uno de los más relevantes problemas de la historia del pensamiento.

Las posturas francesa de las políticas públicas se ubica dentro de una perspectiva dinámica, opuesta a la definición estática de institución que tiende muy a menudo a identificar las instituciones a “las formas sociales establecidas”. La distinción entre “forma social establecida” y “proceso dialéctico” se encuentra tempranamente en la distinción entre institución “viviente” e institución “cosa” o instituciones “inertes” e instituciones “vivientes”, formulada en los trabajos premonitorios de Hauriou. En la concepción de Hauriou la idea de una institución “viviente” se opone a la de “inerte” o institución cosa. Estas últimas son las normas, las reglas fijadas en un momento dado que rige el estatus de personas físicas y morales y el régimen jurídico de sus bienes. Constituyen el conjunto de las legislaciones, los fondos de costumbres y de jurisprudencia, Quermonne se refiere a ellas cuando trata las políticas reguladoras (Quermonne, 1985: 63). Las segundas son las instituciones de naturaleza corporativa; estas “instituciones cuerpo”, una vez convertidas en sujetos de derecho, forman entidades en movimiento que se reconocen en tres aspectos: la idea, el grupo que la lleva a la práctica y la adhesión tanto a la idea como a la puesta en obra.

La idea obra antecede al nacimiento de la institución, según la expresión americana, producto de los “padres fundadores”, y supone la persecución de un fin o un hacer prevalecer una idea. Hay así “padres fundadores” de una Constitución o “mecenas” autores de una fundación. En segundo lugar, la existencia o servicio a un fin perseguido de un poder organizado que más allá de la precariedad de los fundadores asegura la continuidad, si no la perennidad de la institución, se inscribe en la duración en la realización de los objetivos, pone en marcha la política institucional adaptando su inspiración inicial a la evolución de la demanda social y a los accidentes que la historia le reserva. Por último, y en tercer lugar, es de naturaleza psicológica. Resulta de la adhesión, o por lo menos del consentimiento, a la realización de la obra que manifiestan los participantes. Una institución no es viviente, en efecto, sino cuando las personas físicas o morales que le conciernen testimonian respecto de ella un interés sostenido y le procuran los recursos materiales o morales de los cuales el poder organizado necesita para administrarla.

El análisis de las “instituciones vivientes” (Hauriou) se revela como más útil al conocimiento de las “políticas institucionales” en tanto que les concede “una autonomía interna que les permite proseguir por ellas

---

Marx les atribuye “una singular manera de proceder. Para ellos no hay más que dos suertes de instituciones, aquellas del arte y las de la naturaleza” (Marx, 1965: 614-616).

mismas su fin y de llenar sus funciones, una vez que las “instituciones-cosas” no proceden esa autonomía” (Sfez, 1988: 66). Las instituciones se reforman, se crean o se destruyen en un proceso complejo donde participan distintas instancias, si no es que todas, de la sociedad. “La incorporación, la institucionalización así logradas”, escribe Gabriel Marty, “pueden conducir hasta la personalización. Pero se necesita algo más: una posibilidad de expresión continua de las manifestaciones de comunión sobre la idea y su puesta en marcha que permita la adaptación de la personalidad jurídica con su capacidad de adquirir o de obligarse a la responsabilidad” (Marty, 1969: 40, cit. en Quermonne, 1985: 64).

Probablemente debe siempre haber a la cabeza de la institución una minoría actuante: gobierno, consejo de administración, comité director, pero en ausencia de adherentes ninguna institución podría a la larga subsistir. Y, una vez que sucede, los antiguos combatientes desaparecen y la asociación que les reunía termina también en lugar de existir. Por consecuencia, contrariamente a aquellos autores que han calificado de “vaga” la teoría de la institución profesada por Hauriou, sostiene Quermonne, sigue vigente la definición que este autor ha legado a través de su última formulación:

una institución es una idea de obra o de empresa que se realiza y dura jurídicamente en un medio social; para la realización de esta idea, un poder se organiza y le procura los órganos; de otra parte entre los miembros del grupo social interesados a la realización de la idea, se producen manifestaciones de comunión dirigidas por los órganos del poder y regulados por los procedimientos” (Hauriou, 1925; cit. en Quermonne, 1985).<sup>7</sup>

El complejo proceso de institucionalización, como consecuencia de la diversidad, intensidad y formas en que los diferentes actores sociales participan en la conformación de un orden social, se intensifica en los procesos de construcción de un nuevo régimen político. Por ello es necesario distinguir los diferentes tipos de acciones políticas, o políticas institucionales.

<sup>7</sup> Aunque esta definición no integre los aporte sociológicos inspirados en Sartre y Castoriadis, en tanto proceso dialéctico resultante de la tensión permanente entre lo “instituido” y lo “instituyente” (Chevallier, 1981) y el aporte de la teoría de las organizaciones sobre la crisis como modo de corrección de sus disfunciones (Crozier, 1963, 257-261), la noción misma de “institución viviente” no prohíbe analizar el curso de su existencia tomándolas en consideración. En la prolongación misma del pensamiento de Maurice Hauriou no se tiene prohibido estudiar las políticas institucionales a la vez como fuentes de instituciones nuevas o reformadas y como puntos de partida de procesos dialécticos que provocan efectos deliberados, no esperados o incluso perversos (Quermonne, 1985).



### C. Las políticas constitucionales

La Constitución es la manifestación fundante del orden. Es el “objeto privilegiado” para incursionar en el discernimiento de éste. Su análisis aparece entonces como el recurso adecuado por excelencia para determinar la “estructura del orden ideológico”. La Constitución designa el complejo ideológico que sirve de representación hegemónica; es la expresión sintética y plurifuncional de un prolongado proceso político iniciado a partir de un agotamiento y quiebre significativo de la composición y funcionalidad del orden establecido tradicional precedente. Pero la Constitución es sobre todo una política pública.

Para que emerja una institución original, es indispensable que se desprenda y se imponga una “idea de obra”. Además se requiere un “poder organizado” que haga posible el establecimiento de un régimen. No basta que una Constitución haya sido votada y ratificada (Quermonne, 1985: 71). Las constituciones revolucionarias generalmente tienen el doble carácter de construir y destruir el orden expresado en un significativo papel simbólico, como ha sucedido con la Constitución francesa de 1793 o la declaración “leninista” de los derechos del pueblo trabajador y explotado de 1918, cuyo efecto estructurante ha neutralizado las fuerzas antisistema, las oposiciones al régimen o los contrapoderes, reservándose a ejercer sobre ellas las presiones con vista a su institucionalización. Desde hace ya dos siglos las políticas constitucionales han dotado a cerca de 160 países centenas de constituciones escritas. Sin excluir el caso inglés, es necesario reconocer que el siglo xx se acomoda mejor a los recursos escritos. Por una parte, el proceso de constitucionalización del poder supone la sumisión de los poderes públicos a las normas superiores y a la sanción jurisdiccional de la superioridad de esas normas que determinan las políticas públicas conforme al estado de derecho (Friedrich, 1958: 25, citado en Quermonne, 1985) y, por otra, aquellas sociedades que por el contrario mantienen en vigor un poder arbitrario y que detrás de una fachada puramente formal, constituyen lo que algunos llaman estado policial y otros “estado déspota”, aunque esta distinción no es rígida y acepta múltiples variantes y sutilezas (Barret-Kriegel, 1979; cit. en Quermonne, 1985: 67).

En la elaboración de las constituciones puede darse o un descubrimiento de un régimen político sin precedentes y, por consecuencia, la invención de un nuevo “tipo ideal”, susceptible de ser a su vez exportado, o la reproducción y adaptación de modelos constitucionales extranjeros; y, en este caso, en el que parece ubicarse la Constitución mexicana de 1917,<sup>8</sup> uno se encuentra frente a una simple “pertenencia de

<sup>8</sup> Un gran número de constituciones francesas revelan de hecho este proceso. Los textos de 1791 y 1848 se inspiraron, preferentemente, en la separación de poderes importada de América.

tecnología” institucional. Existen cinco ejemplos paradigmáticos de constituciones: el americano, el ruso, el suizo y los dos franceses. Según Quermonne, tales ejemplos están lejos de agotar la lista de constituciones generatrices de “tipo ideal”, aun si se agregara el régimen parlamentario británico. Las políticas constitutivas americana y francesa han dado lugar a regímenes políticos nuevos surgidos de tres características comunes: 1) circunstancias nunca antes vividas, 2) padres fundadores que impongan su ideario y 3) apoyo de la población. La Constitución americana dio origen al presidencialismo americano (1787);<sup>9</sup> las segundas al régimen francés a través de dos versiones: la república de diputados (1875)<sup>10</sup> y la república de ciudadanos (1958), según la fórmula propuesta por Maurice Duverger en 1982.<sup>11</sup>

#### D. Políticas de reforma constitucional

Las reformas constitucionales son parte consustancial en el estudio de la reforma del Estado de cualquier país. Desde la perspectiva de la sociología del Estado, el Estado y el régimen se consideran como las instancias que determinan las condiciones y el ejercicio poder en la Constitución. La democracia es un ideal que requiere de la constante

---

Las cartas de 1814 y de 1830, sin hablar del *senatus-consulte* de 1870, tendieron a asimilarse a la monarquía parlamentaria inglesa. Pero los ejemplos extranjeros abundan en tentativas por transplantar a su vez los modos británicos y franceses. El beneficio debido a esas experiencias, llevadas después del derrumbe de los regímenes autoritarios de 1919 y de los regímenes totalitarios después de 1945, aparece bajo la forma de parlamentarismo racionalizado (*parlementarisme rationalisé*) (Mirkine-Guetzevitch, 1928, y 1951, cit. en Quermonne, 1985: 68).

<sup>9</sup> La Constitución federal de 1787 en Norteamérica no tiene precedentes. Las trece colonias independientes de 1776 se ligan por los artículos de la confederación. Sin embargo, terminada la guerra con Inglaterra y debilitada la autoridad de Washington en tanto comandante en jefe, ningún Poder Ejecutivo integrado tendrá más la habilidad de gobernar el conjunto de los tres estados. La ausencia de principios dinámicos en cada uno de los “países nuevos” y su pasado medieval con breves historias particulares obligan a imaginar un nuevo régimen. Las circunstancias son entonces favorables a la invención a la vez del régimen político y del Estado federal que, más tarde, Alexis de Tocqueville calificará de “gran descubrimiento de la ciencia política de nuestros días”. De igual modo las condiciones que presiden los orígenes de la Tercera y Quinta repúblicas son igualmente singulares (Quermonne, 1985: 69).

<sup>10</sup> En 1875, el consenso que une la gran mayoría de diputados de la Asamblea Nacional les incita a perseguir la experiencia parlamentaria adoptada bajo la restauración y la monarquía de julio. Sin embargo, la oposición que subsiste entre la monarquía y la república no termina por separarlo. Es necesario entonces encontrar una vía media que concilie. De ahí la idea del septenato, descubierta gracias a las querellas dinásticas entre legitimistas y bonapartistas que llegará a ser, bajo la forma de posición transitoria, uno de los pilares del régimen republicano (Quermonne, 1985: 69).

<sup>11</sup> En 1958 la coyuntura histórica no tiene precedentes y llama a una solución constitucional original. La IV República, de inspiración parlamentaria, fundada sobre la supremacía de una asamblea debilitada por un sistema de partidos incapaz de generar una mayoría, se hunde frente



participación ciudadana siempre inalcanzable, así como el estado de derecho. Si la reforma del Estado se entiende como un cambio cualitativo en las condiciones y ejercicio del poder hacia el fortalecimiento del estado de derecho y de la democracia, entonces el análisis de las reformas a la Constitución es el instrumento privilegiado para su estudio.

Las políticas de reforma constitucional pueden suponer una modificación de procedimiento o adoptar un sentido ideológico. En el primer caso supone la modificación de uno más puntos particulares de una Constitución; en el segundo, convertirse en un movimiento “revisionista” que reivindica el examen del conjunto de la Constitución. Es posible que una política de reforma se convierta diez años después en una política constitutiva (Quermonne, 1985: 75). Las políticas de reforma constitucional expresan las modificaciones institucionalizadas de este “imaginario social” (Ricoeur, 1989: 45-61) o “referencial” (Muller y Surel, 1998) que es la Constitución. Al mismo tiempo, expresan o aceleran los cambios directos o indirectos en el ejercicio del poder. La Constitución y sus modificaciones muestran de una forma general el orden aceptado y el deseable de toda la sociedad en un todo orgánico y constituye el marco de referencia de toda acción política individual y colectiva. Permite “medir” la distancia entre el deber ser, que es su principal sentido, y la forma efectiva en que se constituye el orden social. Por lo tanto, hace posible que la sociedad acorte esta distancia o defina nuevos propósitos a cumplir. Este proceso puede darse violentamente o mediante un proceso continuo de reformas en que está en constante pugna una cierta representación del interés privado y el público.

La vigencia de una Constitución es elástica. A veces, paradójicamente, la falta de adecuación o pertinencia de algunos de sus artículos respecto de momentos específicos de la historia constituye la clave transitoria de la estabilidad, previa a cambios contundentes que se pueden traducir en conflictos efectivos y reales. Otras veces, estas contradicciones se superan cambiando, sin que prácticamente nadie se de cuenta, el texto de alguno de sus artículos, permitiendo así cambios futuros más contundentes. En este sentido, estas políticas se constituyen en mecanismos, junto a otras leyes orgánicas, que recrean o

---

a la guerra de Argelia. Le es necesario entonces hacer lugar a un poder de Estado en la medida de ser obedecido por la armada y de neutralizar las fuerzas que militan en favor de un régimen autoritario. Un “compromiso histórico” puede sólo evitar la guerra civil uniendo en el equívoco, en el seno de un gobierno investido el primero de junio por la Asamblea Nacional, al general De Gaulle y a los antiguos presidentes del Consejo de la IV República. Este compromiso implicará la emergencia de un proyecto de Constitución tendiente a asociar la responsabilidad del gobierno delante del parlamento, fruto del régimen parlamentario, con el éxito de un poder presidencial llamado a acrecentarse (Quermonne, 1985: 69).

restablecen periódicamente las condiciones para el mantenimiento de la estabilidad del orden y que están implícitas en cualquier acción política, no como “mandamiento” sino como límite de la acción posible permitida dentro del orden vigente.

Los cambios de orden político se manifiestan en crisis del sistema político, en coyunturas que transmiten el comienzo del fin de un periodo y el inicio de otro. Generalmente estos momentos son acompañados, *a priori* o *a posteriori*, por profundos cambios constitucionales, que en México no han llegado a negar el orden básico surgido de la Revolución. Cuando los ajustes no son suficientes, las reformas constitucionales expresan cambios mucho más profundos que pueden afectar cualitativamente el orden político. Las políticas de reforma pueden ser vistas como un proceso general en el largo plazo o como procesos particulares en tiempos específicos. En el primer sentido, sirven para observar los procesos de cambio en el régimen político, como es el caso en el análisis de la reforma del estado. En el segundo, pueden observarse a partir de su “hechura”, en forma similar al proceso de constitución en cualquier política pública sectorial. La diferencia estriba en que por ser constitucionales repercuten de todas formas en el conjunto del sistema político.

#### *E. Políticas de control y regulación del ejercicio del poder*

Entre las políticas públicas de reforma constitucional se encuentran las que tienden a asegurar el orden político y, por ello mismo, el orden constitucional, y viceversa. Las políticas de control del orden político son aquellas políticas públicas que tienden a afianzar el estado de derecho, mediante la protección de la Constitución y la preservación y desarrollo de las garantías constitucionales. Son acciones políticas que conservan las características generales de cualquiera política pública. Su diferencia estriba en que son metas políticas constitucionales de control del orden político. Las políticas de control o defensa de la Constitución y del orden político son instrumentos jurídicos y procesales para conservar y desarrollar la normativa constitucional a fin de adaptarse a los procesos políticos, así como de su transformación programática interna. Son necesariamente constitucionales. Su elaboración debe estar prevista en la Constitución, pero las condiciones de esta previsión son también políticas de control. La Constitución no puede tener más señor que ella misma, como se deduce del planteamiento originario de Kant (*supra*).

El concepto de las políticas de control ha sido construido a partir de los aportes tanto de la doctrina constitucional de defensa de la





Constitución (Fix-Zamudio) como de las políticas públicas constitutivas (Jean-Louis Quermonne, 1985) (*supra*). Los conceptos de las políticas de limitación del poder y de las políticas de preservación de las garantías constitucionales también se derivan de la doctrina de la “defensa constitucional”. Preferimos, sin embargo, en vez de “defensa” hablar de “control” (“de la constitucionalidad”) como lo hace Elisur Arteaga (1994: 462-553) o de “control” (“del poder”) como lo propone Diego Valadés (1998: 435-444). A pesar del cambio de nombre mantenemos la clasificación de Fix-Zamudio.<sup>12</sup>

La transformación de la “doctrina” jurídica a las “políticas públicas” no es gratuita ni superficial. Permite el tránsito del ámbito estrictamente jurídico al político, sin perder las determinaciones del primero. Además de considerar los aspectos normativos y de técnica jurídica, la defensa de la Constitución considerada como política pública permite visualizar todas las dimensiones propias de las políticas públicas en general. Es decir, analizar los actores y arenas donde se elaboran, distinguir las concepciones ideológicas o referenciales que están en pugna y por lo tanto medir, en cada momento, el avance en el proceso de consolidación del estado de derecho. Los magistrados, jueces, abogados, la academia, etcétera, son grupos de presión como cualquier otro. Además del carácter técnico de estos sectores defienden intereses corporativos como cualquier grupo social. Por lo tanto, las políticas y sobre todo las de control no poseen un carácter neutro o universal.

El estudio de los fenómenos de fortalecimiento del estado de derecho constituye uno de los aspectos esenciales para el análisis de la reforma del Estado. Para determinar el cambio político, en el sentido de esta reforma, las políticas de control o regulación del orden o de la Constitución son esenciales. Esta herramienta metodológica pudiera permitir enfocar los procesos políticos de cambio en la naturaleza del Estado, del cambio de régimen y de la transición a la democracia desde una nueva perspectiva: la de las políticas públicas de control de la Constitución.

Las políticas de control de la Constitución y del orden político tienden a reformar y adecuar los ordenamientos constitucionales de acuerdo a los procesos políticos y a modernizar las técnicas jurídicas. Las políticas de control o de defensa de la Constitución o del orden político pueden ser consideradas de acuerdo a su función en su doble carácter de límite del poder público y de protectoras de los derechos humanos y como instancias internas de regulación de las garantías constitucionales.

---

<sup>12</sup> Elisur Arteaga, a diferencia de la propuesta de división planteada por Fix-Zamudio, sugiere una división provisoria a partir de las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994: A. Autocontrol de la constitucionalidad y, B. Control de la constitucionalidad por parte de terceros.



#### A. POLÍTICAS DE LIMITACIÓN DEL PODER PÚBLICO

Estas políticas se distinguen por los instrumentos que se emplean en la defensa constitucional. Son las políticas de limitación de los titulares del gobierno. Este control se realiza mediante el establecimiento y reformas de principios establecidos por la propia Constitución. Fundamentalmente tienden a regular las atribuciones de los gobernantes y asegurar el respeto de los derechos humanos. Estas políticas integran en el articulado de la carta magna las condiciones políticas, económicas y sociales que hacen posible la limitación del poder de los gobernantes.<sup>13</sup>

En primer lugar se encuentran la rigidez constitucional o el procedimiento dificultado de las reformas constitucionales; con esta disposición se asegura que la reforma es pertinente mediante un lapso prudencial de tiempo y después de trámites cuidadosos. En segundo lugar están la división y el equilibrio de poderes que permiten mediante controles tanto internos como externos que las decisiones se tomen con el debido conocimiento y participación de la ciudadanía. En tercer lugar se encuentra la regulación de la participación de la ciudadanía por intermedio de los partidos, los grupos de presión y la sociedad organizada. Y por último, se encuentran aquellas disposiciones que tienden a hacer transparente el uso de los recursos financieros.

#### B. LAS POLÍTICAS DE PRESERVACIÓN DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Estas políticas corresponden a la preservación de las garantías constitucionales distintas de las consideradas en el concepto tradicional que identificó dichas garantías con los derechos de la persona humana y que están consagrados constitucionalmente. El estudio de estas garantías constitucionales ha conformado una nueva disciplina procesal, que se ha calificado como “derecho procesal constitucional”. En esta perspectiva se entienden las garantías constitucionales, la reintegración

---

Del mismo modo, Diego Valadés propone una tipología que distingue diferentes controles: materiales y formales; unidireccionales y bidireccionales, organizativos y funcionales, preventivos y correctivos, perceptibles e imperceptibles, constitucionales y paraconstitucionales y otras posibilidades de encuadramiento.

<sup>13</sup> La protección a la Constitución desde la doctrina jurídica “...se integra por todos aquellos factores políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados por medio de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos por la propia carta fundamental, tanto por lo que respecta a sus atribuciones como también, y de manera esencial, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los gobernados. En otras palabras, estos instrumentos pretenden lograr el funcionamiento armónico, equilibrado y permanente de los poderes públicos y, en general, de todo órgano de autoridad” (Fix-Zamudio, 1998: 25).



del orden constitucional ante el desconocimiento o violación por los propios órganos de poder, a través de medios jurídicos de naturaleza procesal.<sup>14</sup>

Estas políticas se caracterizan por los mecanismos propiamente jurídicos que preservan las garantías constitucionales. Son las políticas de reforma jurisprudencial que están dirigidas a la reintegración del orden constitucional, a su reconocimiento y respeto ante el desconocimiento de los propios órganos de poder. Sus dimensiones son el juicio político, la regulación de las controversias constitucionales, la acción abstracta de la inconstitucionalidad, el procedimiento investigatorio de la Suprema Corte de Justicia, el juicio de amparo, el juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, el juicio de revisión constitucional electoral y las comisiones de derechos humanos (ombudsman) (Fix-Zamudio, 1998).<sup>15</sup>

### A modo de coda

En el análisis de las reformas constitucionales falta todavía mucho por hacer, en tres grandes dominios: consideradas como normas jurídicas, como políticas públicas institucionales en general y específicamente como políticas institucionales de control del poder. Respecto de la primera cuestión es necesario: 1) analizar globalmente las modificaciones constitucionales, tanto cuantitativa como cualitativamente 2) establecer en forma ordenada y objetiva los temas constitucionales más recurrentes y significativos, 3) determinar la incidencia de las reformas constitucionales en situaciones críticas y en periodos, 4) especificar las nuevas condiciones del ejercicio del poder en el periodo de la reforma del Estado y marcar las diferencias respecto a los periodos precedentes y 5) exponer las modificaciones constitucionales de manera tanto estructural como histórica. En cuanto al segundo aspecto es imprescindible considerar las reformas como políticas públicas: 1) tanto en lo general como en lo particular, 2) como productos del desarrollo político efectivo, 3) estudiar los diseños intelectuales utilizados para su ejecución, 4) conocer las diferentes arenas donde se ha dado la

<sup>14</sup> Desde la doctrina de la defensa de la Constitución, las políticas de preservación de las garantías constitucionales son "...medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder, a pesar de los instrumentos protectores, los cuales pueden ser insuficientes en determinadas hipótesis para lograr el respeto y el cumplimiento de las disposiciones constitucionales" (Fix-Zamudio, 1998: 146).

<sup>15</sup> La enumeración de las instancias de ambas políticas corresponde a los títulos de apartados del libro de Fix-Zamudio *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano* (1998). Un desarrollo de estos temas ahora considerados como políticas públicas está en preparación.

lucha política y los intereses enfrentados o excluidos de la disputa, 5) determinar momentos específicos políticos y su proyección hacia el futuro, y 6) evaluar su desempeño técnico y político y en distintas instancias de la sociedad. En tercer lugar, es necesario clasificar y analizar las políticas de reforma constitucional dirigidas especialmente a la regulación del orden político. En cuarto término, se requiere un análisis de las reformas constitucionales que tienen más bien un carácter sectorial: económicas, sociales etcétera, que además de su valor intrínseco contribuyen a explicar los procesos globales de cambio.

CUADRO 1  
CAMBIOS CONSTITUCIONALES RECIENTES

- El Tratado de Maastrich (o Maastrique), Holanda, (7 de febrero de 1992, que crea la Unión Europea como culminación de los tratados de París, Roma y Bruselas que dieron origen a las “comunidades europeas” (Fix-Zamudio, 1996: 89).
- La Constitución democrática de Sudáfrica que suprime el *apartheid*, firmada en 1993. Antecedida de la reprobación generalizada y de varias condenas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que votó el 26 de noviembre de 1968 (en vigor desde el 11 de noviembre de 1970) la Convención de Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (Fix-Zamudio, 1996: 11).
- Creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), integrada en un principio por las repúblicas eslavas de la Federación Rusa, Ucrania y Belarús, mediante acuerdos suscritos el 8 de diciembre de 1991 en la ciudad de Minsk. Posteriormente se realizarán las conferencias de Alma-Ata (21 de diciembre de 1991) y de Asjabad (24 de diciembre de 1993), que incorporaron a Moldavia, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán (Fix-Zamudio, 1996: 17).
- Cambios producidos en las constituciones de Europa del Este, además de los producidos en Checoslovaquia, Hungría y Polonia entre 1989 y 1990. Se produjeron nuevas cartas en Bulgaria (12 de julio de 1991, Rumania (21 de noviembre de 1991), y la ley constitucional polaca, “pequeña Constitución”, anticipo de la definitiva (17 de noviembre de 1992).
- Disolución de la Federación Checoslovaca y formación de las repúblicas Checa y Eslovaca (expedición de la Carta Constitucional el 16 de diciembre y hecha efectiva el 31 de 1992).
- Desintegración de Yugoslavia: expedición del acta de autonomía de Eslovenia (junio de 1991), la carta de Croacia (22 de diciembre de 1990) y su independencia (8 de octubre de 1990), Macedonia (noviembre de 1991) y Bosnia-Herzegovina (octubre de 1991), donde todavía continúan los conflictos nacionalistas entre serbios, musulmanes y croatas (Fix-Zamudio, 1996: 28; Biscaretti di Ruffia, 1996: 669-705).
- El cambio notable en los ordenamientos constitucionales en el mundo socialista.
- Reforma sustancial en agosto de 1994 de la Constitución Federal Argentina, de 1853-1860.
- Nuevas constituciones: Chile (1980), Guatemala (1985), Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992) y Perú (1993) (*ibidem*).

Fuente: Héctor Fix-Zamudio, 1996 y Biscaretti di Ruffia, 1996.

CUADRO 2  
REFORMAS AL PODER JUDICIAL: TRIBUNALES CONSTITUCIONALES

- En la perspectiva de Hans Kelsen, se estableció en la primera posguerra la Corte Constitucional en la carta de Checoslovaquia (29 de febrero de 1920) y, El Tribunal de Garantías Constitucionales de la República de España (1931).
- En la segunda posguerra, además de la Corte Constitucional austriaca a partir de 1945, se crearon de acuerdo con el modelo kelseniano o “continental europeo” cortes o tribunales constitucionales especializados en Italia (1948); República Federal de Alemania (1949); Portugal (1976-1982); España (1978); Turquía (1952-1961-1982); Bélgica (1980-1989);
- En los países de Europa del Este (a partir de 1989), Sudáfrica (en sus cartas democráticas de 1993-1996).
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala, modelo austriaco (1965-1985).
- El Tribunal de Garantías Constitucionales del Ecuador (1978-1983).
- El Tribunal de Garantías Constitucionales del Perú (1979), ahora Tribunal Constitucional en la Carta de 1993.
- La transformación de la Suprema Corte de Justicia de México en tribunal constitucional mediante las reformas constitucionales de 1987 y 1994.
- La Corte Constitucional colombiana (1991).
- El Tribunal Constitucional de Bolivia (1994).
- Las salas constitucionales autónomas en las cortes supremas de El Salvador (1983-1991), Costa Rica (reforma constitucional de 1989), Paraguay (1992), y Ecuador (reforma de 1993) y muchas otras que se inician con anterioridad que comienza el 15 de septiembre de 1965 con la Constitución guatemalteca.

Fuente: Héctor Fix-Zamudio, 1996 y Biscaretti di Ruffia, 1996.

CUADRO 3  
POLÍTICAS INSTITUCIONALES EN EL CAMBIO DE LAS CONDICIONES  
Y EJERCICIO DEL RÉGIMEN POLÍTICO

Políticas institucionales constitutivas		Meta	Meso	Micro	
Constitutivas	Constitucionales	X			
	Administrativas	X			
	Jurisprudenciales	Control	X		
		Procesales	X		
Reforma	Constitucionales	X	X		
	Administrativas	X	X	X	
Reguladoras	Electorales	X	X	X	
	Estatutarias	X	X	X	

Fuente: Elaboración propia con base en Quermonne, 1985 y Fix-Zamudio, 1997.

CUADRO 4  
POLÍTICAS INSTITUCIONALES DE REFORMA CONSTITUCIONAL  
PARA LA DETECCIÓN DEL CAMBIO DE RÉGIMEN

De reforma constitucional	Administrativas	Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interno</li> <li>• Externo</li> </ul>
	Jurisprudenciales	• Control	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rigidez constitucional</li> <li>• División de poderes</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Transparencia de recursos financieros</li> </ul>
		• Procesales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Juicio político</li> <li>• Regulación de controversias</li> <li>• Acción abstracta de la inconstitucionalidad</li> <li>• Procedimiento investigador de la Suprema Corte</li> <li>• Juicio de amparo</li> <li>• Derechos políticos electorales</li> <li>• Juicio de revisión constitucional electoral</li> <li>• Comisiones de Derechos Humanos</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Quermonne, 1985 y Fix-Zamudio, 1997.

## Bibliografía

- Aristóteles (1973), *Ética nicomaquea. Política*, Porrúa, México, 319 p.
- Arteaga, Elisur (1994), *Derecho constitucional, instituciones federales, estatales y municipales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 3 tomos.
- Badie, Bertrand y Pierre Birnbaum (1979), *Sociologie de L'État*, Grasset, París.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo (1996), *Introducción al derecho constitucional comparado. Las "formas de estado" y las "formas de gobierno". Las constituciones modernas*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bolívar, Augusto *et al.* (1991), "Sobre el análisis de coyuntura: la experiencia de El Cotidiano", en *El Cotidiano*, núm. 42, julio-agosto, México.
- Boudon, Raymond y François Bourricaud (1982), "Institución", en *Dictionnaire critique de la sociologie*, Presses Universitaires de France, París.
- Burdeau, Georges (1967), *Traité de Science Politique*, t. II: *L'Etat*, LGDJ, París, 2a. ed.
- \_\_\_\_\_, Francis Hamon y Michel Troper (1997), *Droit Constitutionnel*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, E. J. A, París, 25a. ed., 759 p.
- Chevallier, Jacques (1981), "L'analyse institutionnelle", en *L'Institution*, Centre Universitaire de Recherches administratives, PUF, París.
- Cossío, José Ramón (1996), *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Cuadernos para la reforma de la justicia), México.
- Crozier, Michel (1963), *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, París.
- Faure, Alain, Gilles Pollet y Philippe Warin (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, París.
- Fix-Zamudio, Héctor (1996), "Estudio preliminar" a la *Introducción al derecho constitucional comparado* de Paolo Biscaretti di Ruffia, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 7-69.
- \_\_\_\_\_(1998), *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 169 p., 2a. ed.
- \_\_\_\_\_, y Héctor Fix-Fierro (1996), *El Consejo de la Judicatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México (Cuadernos para la reforma de la justicia), México, 369 p.



- García Ramírez, Sergio (1997), *Poder judicial y ministerio público*, Porrúa, México, 331 p.
- Genieys, Williams y Patrick Hassenteufel (1997), “De la transition á la consolidation des régimes politiques. Une comparaison Espagne/Allemagne”, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 4, núm. 3.
- Gicquel, Jean (1997), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, París, 792 p.
- Grawitz, Madeleine y Jean Leca (1985), *Traité de Science Politique*, 4 tomos, Presses Universitaires de France, París.
- Habermas, Jürgen (1997), *Droit et démocratie*, Nfr. Essais, Gallimard, París, 551 p. [1992].
- Hauriou, Maurice (1925), “La théorie de l’institution et la fondation”, en *Cahiers de la Nouvelle Journée*, núm. 4, Bloud and Gay.
- Heller, Hermann (1997), *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 341 p. [1934].
- Jobert, Bruno y Pierre Muller (1987), *L’Etat en action*, Presses Universitaires de France, París.
- Kant, Immanuel (1987) “Ideas para una historia universal en clave cosmopolita”, en *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita y otros escritos sobre filosofía de la historia*, traducción de Concha Roldán Panadero y Roberto Rodríguez Araujo, Tecnos, Madrid [1784].
- Kelsen, Hans (1995a), *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Tecnos, Madrid [1930-1931].
- \_\_\_\_\_ (1995b), *Teoría general del derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 477 p. [1944].
- \_\_\_\_\_ (1997), *Teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 364 p. [1934].
- Lacasse, F. y Jean Claude Thoenig, dirs., (1996), *L’action publique*, L’Harmattan, París, 402 p.
- Lagroye, Jacques (1991), *Sociologie politique*, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques et Dalloz, Francia, 472 p.
- Lassalle, Ferdinand (1996), *¿Qué es una Constitución?*, Ediciones Coyoacán, México, 131 p. [1862].
- Locke, John (1984), *Ensayo sobre el gobierno civil*, Lecturas Críticas, Nuevomar, México, 131 p. [1690].
- López, Sergio (1997), “Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México”, en *La encrucijada entre tradición y modernidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 469 p.
- Marx, Karl (1965), *Karl Marx Euvres*, edición y notas de Maximilienne Rubel, Economie I, Bibliothèque de la Pleyade, París, 1821 p. [1867].

- Mény, Yves, ed. (1993), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, L'Harmattan, París.
- , Pierre Muller y J. L. Quermonne (1995), *Politiques publique en Europe*, Éditions Harmattan, París.
- y Jean Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 267 p. [1989].
- Muller, Pierre (1994), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, París.
- (1995), “Les politiques publiques comme construction d’un rapport au monde” en Faure *et al.*, *La construction du sens dans les politiques publiques, débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, París, pp. 153-179.
- e Ives Surel (1998), *L’analyse des politiques publiques*, Editions Montchrestien (clefs/politique), París, 156 p.
- Nioche, Jean Pierre (1982), “De l’évaluation à l’analyse des politiques publiques”, en *Revue Française de Science politique*, vol. 32, núm. 1, febrero.
- Quermonne, Louis (1985), “Les politiques institutionnelles. Essai d’interprétation et de typologie”, en *Traité de Sciences Politiques*, tomo iv, *Politiques publiques*, Presses Universitaires de France, París.
- Ricoeur, Paul (1989), *Ideología y utopía*, Gedisa, Barcelona, 355 p. [1986].
- Schmitt, Carl (1934), *Teoría de la Constitución*, Alianza Universitaria-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 377 p. [1927].
- (1983), *La defensa de la Constitución*, Tecnos, Madrid, reimpresión [1931].
- (1985), *El concepto de lo político*, Folios ediciones, México, 188 p. [1932-1963].
- Sfez, Lucien (1988), *Essai sur la contribution du doyen Hauriou au droit administrative française*, LGDJ, París.
- Thoenig, Jean Claude (1985), “L’analyse des politiques publiques”, en Grawitz y Leca, *Traité de Science Politique*, t. iv, *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, París, pp. 1-60.
- Valadés, Diego (1998), *El control del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 466 p.
- Varios autores (1988), *El sistema presidencial mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 465 p.