

PROBLEMAS COMPLEJOS, TRANSVERSALIDAD Y COORDINACIÓN EN EL FEDERALISMO

MAURICIO COVARRUBIAS



CLAD
Centro Latinoamericano
de Administración
para el Desarrollo



International Academy
IAPAS
POLITICO
ADMINISTRATIVE
SCIENCES
& FUTURE
STUDIES

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO
ACADEMIA INTERNACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICO ADMINISTRATIVAS Y
ESTUDIOS DE FUTURO A.C

Problemas Complejos, Transversalidad y Coordinación en el Federalismo

Mauricio Covarrubias

**PROBLEMAS
COMPLEJOS, TRANSVERSALIDAD Y
COORDINACIÓN EN EL FEDERALISMO**

ISBN: 978-607-96906-4-9

Autor: Oscar Mauricio Covarrubias
Moreno

Editoriales: Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo

Academia Internacional de Ciencias Político-
Administrativas
y Estudios de Futuro A.C.

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: Febrero 2017

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in
Mexico*

*Centro Latinoamericano de Administración
para el Desarrollo (CLAD), 2017.*

Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 -
Casa CLAD - Los Chorros - Caracas 1071
Apartado Postal 4181 Caracas 1010-A
Venezuela

Tel.: (58-212) 2709211

Fax: (58-212) 2709214

E-mail: cedai@clad.org

www.clad.org

*La Academia Internacional de Ciencias
Político Administrativas y Estudios de
Futuro A.C. (IAPAS por sus siglas en
inglés) es una iniciativa impulsada por una
red de investigadores a nivel internacional,
para contribuir al debate y la generación de
nuevo conocimiento en las ciencias político
administrativas y escenarios de futuro en
favor del desarrollo.*

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación
Tlalpan. México, Distrito Federal, 14630,
México.

Email: jorge.perez@iapas.mx

www.iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

ISBN: 978-607-96906-4-9



Licencia Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

El autor

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública, por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En 1998, obtuvo el Primer Lugar del Premio del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) por el trabajo de investigación: “Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional”. En 2005, se hizo acreedor al Primer Lugar del “Premio del Instituto de Administración Pública del Estado de México, Tradición y Excelencia” por el trabajo de investigación: “El Problema de la Coordinación en el Gobierno Contemporáneo: Hacia un Estado Federal Coordinado”. En 2007, obtuvo el Segundo Lugar en el Concurso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. En 2009, realizó el Programa Postdoctoral en “Gobierno y Políticas Públicas” en la Universidad de Nuevo México en Albuquerque, Estados Unidos. En 2016, realizó el Postdoctorado en Educación Superior y Políticas Públicas Comparadas en la Universidad de Alcalá. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – CONACYT en México. Es tutor del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como del Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM.

Dedicatoria

*A mi esposa Amparo y a mis hijos Mauricio, Maureen y Orlando
Esteban quienes me inspiran todos los días, tardes y noches.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
PRIMERA PARTE	17
Coordinación y transversalidad	
1.1. Fundamentos del modelo federal	19
1.2. Relevancia del federalismo	25
1.2.1. Facetas del federalismo	26
1.2.2. Ejes de debate	34
1.3. Coordinación: principio fundacional y operativo del federalismo	43
1.4. Transversalidad de los problemas complejos y su repercusión en el Estado federal	55
1.5. Necesidad de una visión comprensiva en la formulación de las políticas.	79
Conclusiones	88
SEGUNDA PARTE	
Relevancia de la coordinación	93
2.1. Naturaleza del gobierno contemporáneo	96
2.1.1. Presión problemática de la globalización	98
2.1.2. Replanteamiento de los nexos internos	105
2.1.3. Fragmentación gubernamental	112
2.2. El emergente problema de la coordinación	117
2.3. La coordinación como objeto de estudio	127
2.3.1. Conceptos anudados a la coordinación	128
2.3.2. Una definición esencial	139

Conclusiones	146
--------------	-----

TERCERA PARTE
Coordinación de políticas **153**

3.1. Políticas de estado	157
3.1.1. Definición de políticas de Estado	158
3.1.2. Objeto de las políticas de Estado	161
3.2. Escenarios y referentes de coordinación:	169
3.2.1. El Estado como horizonte de coordinación	172
3.2.2. Referentes internos y externos	186
3.3. La coordinación “en lo interno”	194
3.3.1. Coordinación institucional	196
3.3.2. Coordinación intra e intersectorial	202
3.3.3. Coordinación intergubernamental	216
3.3.4. Coordinación entre poderes públicos: ejecutivo-congreso	227
3.4. La coordinación “con el entorno”	235
3.4.1. Coordinación social: articulación gobierno- sociedad	235
3.4.2. Coordinación supranacional	248
Conclusiones	256

CONCLUSIONES GENERALES **261**

REFERENCIAS **275**

INTRODUCCIÓN

El presente libro se ocupa de tres tópicos asociados a la ampliación de los ámbitos de decisión común en países federales: transversalidad, coordinación y políticas de Estado. El planteamiento de esta vinculación temática, se sustenta en el argumento de que, en el federalismo actual, aumentan las problemáticas que desbordan incesantemente las jurisdicciones administrativas existentes, lo mismo en el plano sectorial o ministerial que a nivel intergubernamental. Se trata de cuestiones públicas transversales en el sentido de que no conocen límites ni se detienen ante ninguna barrera, sus causas y efectos se encuentran entrelazados.

Asuntos como el deterioro ambiental, los problemas derivados de la conurbación y la metropolización; el crimen organizado con estrategias de operación cada vez más sofisticadas, que no respeta fronteras, que se beneficia incluso de los límites jurisdiccionales; el narcotráfico, que aun cuando suele ser competencia de autoridades federales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades locales; las enfermedades endémicas, la migración o problemas como el atraso educativo, y en general, los fenómenos de marginación social, son cuestiones que sobrepasan, por mucho, los intereses y capacidades individuales, y que exigen a las instituciones a dejar atrás la acción unilateral.

Lo anterior, comporta consecuencias significativas para los Estados federales, porque el crecimiento de la transversalidad e interdependencia, corre en paralelo a la afirmación y demandas crecientes de autogobierno de grupos sociales. De este modo, al tiempo que se profundiza

la descentralización mediante la transferencia de poderes de decisión más marcados a órganos político-administrativos sobre una base territorial, se impone, asimismo, una forma más relacional en el ejercicio de dichos poderes a través del reforzamiento de los instrumentos de colaboración participación y negociación.

En tales circunstancias, una actuación centrada en el principio de separación de poderes, donde lo importante es ¿a qué gobierno corresponde un problema dado?, resulta claramente insuficiente para gestionar las interdependencias que produce la actividad pública; que, en todo caso, parafraseando a Diamond, llevarían a preguntarnos: ¿a qué combinación de gobiernos corresponde la atención de dicho problema?

En este contexto, la necesidad de emprender lo que se ha dado en llamar Políticas de Estado (*Comprehensive reforms o Comprehensive policies*) para encarar los nuevos desafíos o viejos problemas sociales persistentes, es algo reconocido de manera cada vez más visible por gobiernos, partidos políticos, organismos, instituciones académicas y grupos sociales. Al invocar este tipo de políticas, es posible apreciar en las distintas argumentaciones, una serie de “virtudes” atribuidas a las mismas. Elementos comunes, que tienen que ver con horizontes temporales de mayor alcance, en el sentido de que no estén sujetas a los vaivenes ocasionados por los ciclos económicos o de gobierno. Con una acción sistémica y transversal, que permita actuar desde una visión comprehensiva sobre las múltiples causas de los problemas públicos. Con una mayor coordinación entre las organizaciones y niveles del gobierno. Con la corresponsabilidad entre este último y la sociedad. Lo mismo que, con una amplia deliberación y consenso, para que dichas políticas superen las diferencias políticas y tengan como base grandes acuerdos sociales.

A las Políticas de Estado se les tiene como la mejor opción para atender gestionar las grandes cuestiones sociales de magnitud y complejidad inéditas que requieren una respuesta de fondo, colectiva, articulada en varios flancos y niveles. Las Políticas de Estado aparecen así, como el tratamiento indicado para atacar los viejos problemas sociales agravados. Pero también se afirma, que esta clase de políticas, pueden mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos, ante las demandas de consolidar los derechos sociales previamente conquistados, lo mismo que para incorporar nuevos derechos que permitan el ejercicio de una ciudadanía plena, como el derecho a la no-discriminación, a la igualdad de género, a la identidad propia, y a la participación política. Que son cuestiones que imponen a los gobiernos actuar con una perspectiva transversal. Esto es, a interrelacionarse con mayor intensidad, tanto en lo interno, como con el entorno, justamente porque se trata de asuntos que no conciernen a un actor o entidad en lo particular, sino a todo el conjunto.

Nos hallamos sin duda, frente a un aumento en el número de problemas que los Estados sólo pueden resolver cooperativamente. En una sociedad compleja, que demanda soluciones cada vez más relacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar entonces el interés en la colaboración y la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto.

Es en estas circunstancias, donde la coordinación se torna progresivamente un asunto crítico, donde emerge como un tema sustantivo, en el entendido que en un sistema federal la coordinación será un factor determinante en la viabilidad de las políticas públicas necesarias para atender los grandes problemas y asuntos sociales. La ascendente interdependencia entre los gobiernos en sus distintos niveles les obliga a transitar de un policy making autoreferido a otro

basado en la gestión interorganizacional a partir del reconocimiento de objetivos que no pueden alcanzarse trabajando en forma aislada; la realización de importantes políticas debe transcurrir ahora más que nunca, entonces sobre una intrincada red de relaciones intergubernamentales. Las políticas sociales, suelen determinar y estar determinadas por este escenario donde crece la preocupación acerca de la articulación y los mecanismos de coordinación existentes entre las áreas centrales y descentralizadas de la administración pública.

Por supuesto, las dificultades de coordinación en un sistema federal no son exclusivas de las relaciones entre los órdenes de gobierno, abarcan los distintos escenarios de realización de las políticas, “en lo interno” y “con el entorno”, en ámbitos de naturaleza ministerial o sectorial, intersectorial, legislativa, social e internacional. De modo que el análisis de los procesos de articulación que se establecen dentro, y entre las distintas unidades o niveles de la administración pública, puede facilitarse con la especificación de los horizontes de referencia o escenarios donde se encuadra y entreteje la actividad de gobierno.

En suma, el presente trabajo de investigación teórica, trata sobre las dificultades para alcanzar una acción colectiva, ineludible para hacer frente a problemas y cuestiones esenciales de la vida pública. E, indispensable para atender los llamados asuntos de Estado, aquellos que trascienden las jurisdicciones político-administrativas establecidas, lo mismo que horizontes temporales o ciclos de gobierno. Aborda un tema que, a pesar de su centralidad, paradójicamente no ha recibido atención suficiente: ni en términos del saber, ni para efectos de la toma de decisiones o de la construcción de las políticas en el sistema federal. Más aun, cuando en las circunstancias actuales la “clave de bóveda” del federalismo pareciera no estar en la afirmación de que el óptimo de

autonomía de los gobiernos sea el máximo, sino en componer el principio de convivencia con el proyecto común.

En atención a lo anterior, la primera parte, *Coordinación y transversalidad*, vincula el tema de la coordinación y el federalismo, en un contexto caracterizado por la expansión o multiplicación de los ámbitos de decisión común, producto de problemáticas de naturaleza transversal que desbordan incesantemente las capacidades y jurisdicciones administrativas existentes. La idea básica que sustenta las reflexiones de este apartado, es que nos encontramos ante una nueva lógica que está modificando sustancialmente la forma de operar del Estado federal, no únicamente en cuanto a la manera en que se adoptan las decisiones, donde se transita de un esquema vertical a otro horizontal, sino hacia un sistema en el que las partes deben ejercitar su acción de gobierno en interdependencia con otras.

La segunda parte, *Relevancia de la coordinación*, examina las causas de la creciente complejidad del gobierno en nuestros días. Y, aunque reconoce que ello es atribuible a la influencia de múltiples factores, plantea que la descentralización y la globalización desempeñan un papel definitivo. Como fenómenos cuya conjunción histórica, se traduce en importantes exigencias a la capacidad de acción de los Estados y gobiernos nacionales, que ven mermadas sus competencias y la capacidad de decisión unilateral autónoma. A la luz de asuntos que sobrepasan por mucho los intereses y capacidades individuales, esta parte del trabajo se refiere también a la emergencia del problema de la coordinación en el gobierno actual. En concordancia con lo anterior, se examinan las nociones clave, en la definición de la coordinación como concepto y tema de investigación.

La tercera parte, *Coordinación de políticas*, propone una estrategia para el análisis de la gestión y la coordinación de

las políticas de Estado mediante una perspectiva que centra la atención en los distintos marcos de operación que encuadran, o determinan los fines y modos en que ésta se lleva a cabo. En una escala de complejidad que parte del ámbito intraorganizacional, en el cual, la coordinación forma parte de los principios de organización y de la tarea directiva al interior de una institución, la exploración del tema se realiza en una secuencia que va de lo intra a lo interorganizacional, distinguiendo los escenarios de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional, a manera de horizontes de referencia que pueden ayudar a entender el funcionamiento del gobierno contemporáneo.

Por último, se presentan las *Conclusiones generales*, que además de formular una serie de reflexiones a la luz de la investigación en su conjunto, incluyen una propuesta de reforma constitucional sobre la coordinación y las políticas de Estado en los sistemas federales.

Con el desarrollo del presente trabajo, se espera poder aportar elementos que ayuden a pensar más claramente acerca de los problemas públicos complejos, de los efectos de la transversalidad en el gobierno contemporáneo; especialmente en los Estados federales. En el entendido que, en cualquier caso, se requiere de un continuado y creciente estudio.

En el presente libro se desarrollan y actualizan las ideas esenciales que fueron expuestas en el ensayo "*Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo*" que se hizo acreedor al Segundo Lugar del XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?".

Primera parte

COORDINACIÓN Y TRANSVERSALIDAD

El principio federal que en forma genérica alude a la celebración de un pacto entre dos o más poderes soberanos que deciden coexistir en un mismo territorio, se ha materializado históricamente en un sinnúmero de modalidades determinadas por las circunstancias particulares de las diversas sociedades que le han adoptado. Se estima que en la actualidad, alrededor del 40 por ciento de la población mundial habita en países que pueden ser considerados o denominados federales, gran parte de ellos, claramente "multiculturales" e incluso "multinacionales" en su composición.¹ En un mundo donde no existe correspondencia unívoca entre Estado y nación, lo mismo en América que en Europa, Asia o África, el debate sobre el federalismo adquiere relevancia en la búsqueda de una fórmula política que permita conciliar la inexorable diversidad al interior de los Estados con la necesidad de fortalecer la unidad nacional en el contexto de un mundo globalizado e interdependiente. Naciones con sistemas de gobierno federal y unitario, se enfrentan a fenómenos cuyas implicaciones difícilmente hubieran podido imaginarse hasta hace unas décadas.

¹ Según el *Handbook of Federal Countries: 2002*, de un total de 193 países aunque sólo 25 de ellos se rigen por el modelo federal, sus ciudadanos constituyen poco más del 40 por ciento de la población del mundo: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Etiopía, Alemania, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, España, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América y Venezuela. Ver Forum of Federations (2002). *Handbook of Federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

Análogamente, en el plano internacional la tendencia creciente de los Estados a convertirse en miembros de organizaciones supranacionales, ha dado cabida a esquemas de integración regional que se sustentan en modelos híbridos donde se conjuntan instituciones de naturaleza confederal y federal. En un escenario por demás complejo, la teoría federalista tradicional que aborda el funcionamiento del Estado a partir de distintos centros de decisión política, a modo de un equilibrio territorial de poderes regulado por una constitución escrita, resulta hoy día insuficiente, para analizar las formas en que se rearticulan las sociedades y sus gobiernos.

En su dimensión operativa, el desarrollo de una asociación de naturaleza plural, mutua e interdependiente, propósito básico del federalismo, pasa necesariamente por la existencia de instituciones de gobierno adecuadamente comunicadas y coordinadas, que hagan posible que las partes en su conjunto, se beneficien de la gestión de los objetivos e intereses comunes. Así, aunque uno de los aspectos más importantes del sistema federal es el reconocimiento de que hay diferentes asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas en niveles de gobierno también diferentes, existen por igual cuestiones de naturaleza transversal, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la intervención conjunta de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta transversalidad tiene importantes consecuencias en el sistema federal, por cuanto el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, exige crecientes esfuerzos de coordinación desde diferentes latitudes y en ángulos inéditos o poco explorados.

A diferencia de la primera parte de este trabajo, donde se aborda la emergencia del problema de la coordinación, esta segunda parte explora específicamente el vínculo

federalismo-transversalidad-coordinación, a la luz no solamente de su acepción normativa, sino de las principales variantes que esta forma de organización política ha presentado en el pasado reciente. Si bien los problemas de coordinación no son exclusivos de los países que se gobiernan bajo el principio de organización federal, la intención de plantear la vinculación analítica de los tres temas enunciados, constituye un paso metodológico en nuestro interés por resaltar su importancia en el devenir de las políticas de Estado.

1.1 FUNDAMENTOS DEL MODELO FEDERAL

El término federalismo procede del latín *foedus* que significa “pacto, convenio o alianza” por virtud de la cual, cada una de las partes cede una porción de su autonomía en favor de la unión, al tiempo que preservan lo esencial de su identidad y poder individuales. Este principio de organización puede aplicarse en teoría, a cualquier nivel de la interacción humana, la diversidad de usos posee un amplio rango de acuerdo a la naturaleza de los propósitos que motivan la asociación. De modo tal, que bien podría aplicarse a un contrato entre individuos, a un enlace matrimonial, a un acuerdo entre gobiernos, al diseño de un nuevo Estado-nación, o a la formación de organizaciones internacionales a nivel regional o mundial. Sin embargo, en su caracterización más general, remite a la asociación de grupos que se unen por mutuo acuerdo para la búsqueda de propósitos comunes; puede decirse entonces, que el federalismo parte de reconocimiento de distintos grupos sociales y del supuesto fundamental de que es posible una organización más amplia y positiva de los mismos, a través de la coordinación. Esto supone la aplicación del principio no solamente en el acto que crea la asociación: más

importante es aplicarlo en la operatividad, mantenimiento y desarrollo de dicha unión.

Desde el punto de vista sociológico, el federalismo surge de la alianza de entidades autónomas, pero no del resultado de una unidad disolvente. Por tendencia natural como ha escrito Faya Viesca "[...] todo organismo autónomo aspira a conservar y expandir su libertad y autonomía; pero también su misma naturaleza en respuesta a sus propios instintos de conservación, exige la necesidad de una subordinación a formas superiores de integración, con la finalidad de que esta unión posibilite y potencie su autonomía y libertad".² El federalismo tuvo también en sus orígenes, una connotación moralista a partir de la distinción religiosa entre libertad natural y libertad federal, concibiéndose a esta última como "la verdadera libertad" que únicamente puede alcanzarse combinando el dominio moral con el civil, es decir, en referencia al convenio de Dios y el hombre, en las leyes morales y en el terreno de los acuerdos políticos y constituciones de los hombres mismos.³ Para Elazar, el federalismo tiene su origen en la necesidad de los pueblos de unirse para conseguir objetivos comunes, permaneciendo a la vez separados para preservar sus identidades respectivas.⁴ Es en este sentido, que las partes preceden a la asociación, cuya existencia no puede anular su libertad o autonomía, y es a través de esta reunión que éstas encuentran los medios

² Faya Viesca, Jacinto (1988). *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, p. 21.

³ En discurso pronunciado ante la corte general de la Bahía de Massachusetts en 1645, el gobernador John Winthrop afirmó que la libertad federal o moral: "...es el propio fin y objeto de la autoridad y no puede mantenerse sin ella, y es una libertad sólo para aquello que es bueno, justo y honesto", cit. pos. Schechter, Stephen. (2000). Elementos teóricos del federalismo: la perspectiva de Estados Unidos: En: Márquez Padilla, Consuelo y Julián Castro Rea, op. cit., pp. 29-30.

⁴ Ver: Elazar, Daniel. (2002). *Opening the third century of american federalism issues and prospects*, Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, s.p.

para la satisfacción de sus propios fines y de otros de naturaleza amplia y superior. En tanto forma de organización del Estado-nación, por virtud del federalismo los Estados deciden asociarse y se convierten en unidades constituyentes de la soberanía nacional con representación en el gobierno general; pero resguardan la posesión de ciertas facultades exclusivas y esenciales de su poder soberano.

Althusius autor de Política en 1603, a quién usualmente se le considera como el primer federalista de la época moderna, plantea la poliarquía como el equilibrio político entre las distintas unidades territoriales en oposición al concepto de soberanía absoluta y perpetua de Jean Bodin - autor de Los seis libros de la República-. Mientras que para este último, toda república, toda corporación, todo colegio y toda familia se gobierna por mando y obediencia, una vez que la libertad natural que corresponde a cada uno para vivir a su arbitrio es puesta bajo el poder de otro; Althusius concebía la soberanía como un poder supremo pero no vitalicio ni por encima de la ley oponiendo resistencia a la transferencia absoluta y perpetua del poder supremo del pueblo al príncipe soberano, por ello escribió: "El objeto de la política es la asociación de carácter simbiótico que se obliga recíprocamente por medio del pacto expreso o tácito en la mutua comunicación de todo aquello que es útil y necesario para el ejercicio y plena realización de la vida social". La comunicación a la que alude Johannes Althusius, involucra las cosas, los servicios y los derechos comunes a través de los cuales, se satisfacen las numerosas necesidades de cada una de las partes, con lo que "[...] la autosuficiencia y mutualidad de la vida y la sociedad humana son alcanzadas, y la vida social es establecida y conservada".⁵ De este modo,

⁵ Ver: Althusius, Johannes (1994). *The Politics*, Press Boston, Boston, 1964.

atañe al federalismo el mantenimiento de una pluralidad de instituciones privadas y públicas, corporativas y territoriales, adecuadamente comunicadas e interdependientes de forma que participen y se beneficien en su conjunto de los intereses comunes.⁶

Por su parte, en *El principio federativo* (1863), Pierre Joseph Proudhon formula una dura crítica al modelo de Estado nacional unitario -que la Revolución Francesa confirma, al sustituir únicamente el sujeto de soberanía, pero no el carácter absoluto e indivisible de ésta-, y se refiere al carácter contradictorio existente entre la separación de poderes como garantía fundamental del gobierno libre y el mantenimiento del centralismo territorial del Estado.⁷ Es a partir de ello, que el pensador francés, entiende al federalismo como la fórmula que hace posible conciliar autoridad y libertad, justicia e igualdad, a partir del pacto y de la libre convivencia de ciudadanos y Estados

En oposición al Contrato social de Rousseau, Proudhon plantea el contrato federativo; entre ambos "hay la distancia entera de la realidad a la hipótesis". Al aclarar su idea de federación (*Dégagement de l'idée de Fédération*), señala que se trata de un contrato sinalagmático (*synallagmatique*) y conmutativo (*commutatif*). Para que se cumplan estas condiciones, es indispensable que el ciudadano, al entrar en la asociación: (i) pueda recibir del Estado tanto como le sacrifica y; (ii) conserve toda su libertad, soberanía e iniciativa en todo lo que no se refiere al objeto especial para el que fue celebrado el contrato y se busca la garantía del Estado. Lo que constituye la esencia del contrato federativo, "...es que en este sistema los contrayentes, jefes de familia,

⁶ Caminal, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, pp. 57-58.

⁷ Ver: Proudhon, Pierre-Joseph (1985). *El principio federativo*, Gernika, Madrid.

municipios, cantones, provincias o Estados, no solamente se obligan sinalagmática y conmutativamente, los unos para con los otros, sino que también se reservan individualmente al celebrar el pacto, más derechos, más libertad, más autoridad, más propiedad de los que ceden".⁸ Examinadas así las cosas, el contrato de la federación tiene las condiciones para garantizar a los Estados miembros su soberanía, su territorio, la libertad de sus ciudadanos para resolver sus disputas; así como, para proporcionar la seguridad y la prosperidad común. No obstante, este contrato, a pesar de los intereses comprometidos, es un contrato esencialmente restringido por cuanto la autoridad no puede prevalecer sobre el elector; las asignaciones federales nunca deben exceder aquellas de las autoridades locales o provinciales, ni estas últimas soslayar los derechos y libertades del hombre y el ciudadano.

En la tarea de ubicar al Estado federal no se puede prescindir de la comparación con otras formas de organización política como el Estado unitario y la confederación de Estados; más aun si se tiene en cuenta el amplio consenso en situarlo analíticamente entre ambos modelos. En el primero, la estructura política es homogénea e indivisible, los miembros no disponen de leyes ni de gobiernos propios, las normas son establecidas por un sólo centro de decisión; en el segundo, las partes mantienen sus libertades originales y su autonomía, adoptando las decisiones centrales sólo cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses.

Aunque hay quien sostiene que el principio federal es tan antiguo como el hombre mismo, es en Norteamérica donde se consigue por primera vez organizar un Estado a partir de un pacto federal. Con ello, una nueva forma de entender y asumir el federalismo que, desde entonces, habría de servir

⁸ Idem.

de modelo a los diseños constitucionales en numerosos países en todo el mundo. Aunque por ejemplo en Europa occidental durante el siglo XIX había un predominio del modelo centralizado, en el proceso de descolonización desarrollado en el siglo XX -Canadá, Australia y la India-, una de las tendencias principalmente seguidas fue el modelo federal. Los principios básicos de organización contenidos en la constitución norteamericana esbozada en la Convención Constitucional de Filadelfia, fueron adoptados por naciones que percibieron en el modelo federal, una solución a los problemas de gobierno. Hay que decir, sin embargo, que en algunos casos lejos de alcanzar resultados similares, su adopción llevó a formas de gobierno aún más centralizadas.

Al destacar la conveniencia de distinguir entre federalismo y sistemas políticos federales, como dimensiones normativa y descriptiva de una misma cuestión, Watts señala que el primero, es un término referido a la defensa de un sistema que conjunta elementos de un gobierno compartido y de autogobiernos locales basado en la hipótesis de que la unidad y diversidad pueden alcanzarse acomodando, preservando y promoviendo identidades distintas en el marco de una unión política más amplia. El segundo, es un término que se aplica a una categoría extensa de sistemas políticos en los cuales, en contraste a una sola fuente de autoridad central que caracteriza a los sistemas unitarios, existen dos -o más- niveles de gobierno, combinando elementos de gobierno compartido a través de las instituciones comunes con formas de autogobierno local a través de las unidades constitutivas.⁹

⁹ Watts, Ronald (2001). *Models of federal power sharing*, UNESCO Blackwell Publishers, pp. 23-27.

Aunque la variación en los sistemas federales responde a que en cada caso se incorporan las propias condiciones históricas, culturales y económicas, toda federación se sustenta en el principio de poder compartido, entre al menos dos órdenes de gobierno -un gobierno central o federal y los gobiernos de las unidades constituyentes cada uno con poderes exclusivos- que se unen por mutuo acuerdo, en el entendido que existe entre los mismos, confianza, respeto y el reconocimiento como iguales y libres para alcanzar uno o varios propósitos comunes. Dado que las jurisdicciones respectivas se encuentran definidas por una constitución y no por otro nivel de gobierno, formalmente no existe entre ellas una relación de subordinación. La flexibilidad experimentada en la distribución de poder entre las unidades gubernamentales, así como la forma en que se presenta el balance de dicho poder, constituyen expresiones reales del principio fundamental del federalismo. Así, por ejemplo, en adición al gobierno federal, Canadá tiene provincias; Suiza cantones; Alemania länder; los Estados Unidos y México diferentes estados; Yugoslavia repúblicas y España regiones autónomas. En cualquier caso, el federalismo ha sido parte significativa del devenir histórico de los Estados-nación que le han acogido como forma de organización política.

1.2 RELEVANCIA DEL FEDERALISMO

Se estima que, en la actualidad, alrededor del 40 por ciento de la población mundial habita en países que pueden ser considerados o denominados federales, gran parte de los cuales, son claramente "multiculturales" e incluso "multinacionales". En muchas partes del mundo el debate sobre el federalismo ha adquirido relevancia en la búsqueda de una fórmula política que permita conciliar la inexorable diversidad al interior de los Estados y la necesidad de

fortalecer unidad nacional en el marco de un mundo globalizado e interdependiente. En algunos lugares la discusión ha llevado a la experimentación e implantación de importantes innovaciones, por ejemplo, Canadá y Bélgica, que sobresalen como campos de estudio sobre la factibilidad de una convivencia binacional o plurinacional dentro del federalismo, mientras que, en otros sin ser Estados nominalmente federales, han incorporado elementos propios de este modelo de organización. Lo mismo naciones con sistemas de gobierno federales que unitarios, encaran hoy día situaciones cuyas consecuencias difícilmente se hubieran imaginado hasta hace unas décadas.

En otro ángulo, a nivel internacional, esquemas de integración regional como la Unión Europea [anteriormente, la Comunidad Europea, y aun antes, el Mercado Común] y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) se sustentan en modelos híbridos donde se combinan instituciones de naturaleza confederada y federal. En estas circunstancias, la teoría federal que durante casi doscientos años ha sido utilizada para estudiar el funcionamiento de un Estado conformado por distintos centros de decisión política, a modo de equilibrio territorial de poderes y regulado por una constitución escrita, actualmente resulta claramente insuficiente como marco de referencia y análisis de los múltiples sistemas de organización social que se “guían” por el principio federal. Diversas interpretaciones han surgido entonces, para dar cuenta de los modelos que se han sucedido en las federaciones.

1.2.1 FACETAS DEL FEDERALISMO

Como referente imprescindible en la teorización de las formas y arreglos con que el principio federal se ha presentado, nuestro eje de análisis será de entrada, el caso

norteamericano. En una perspectiva aceptada ampliamente, es común concebir la historia federal de Estados Unidos - desde sus orígenes y hasta los años sesenta-, a partir de dos grandes etapas: federalismo dual y federalismo cooperativo. De acuerdo con ello, se ha evolucionado de un modelo en el que las partes constitutivas de la federación tienen un peso político de primer orden, mantienen una relación de competencia entre ellas y donde la cohesión nacional es débil; a otro, en el cual la cooperación intergubernamental resulta inevitable y positiva, al permitir a las partes alcanzar objetivos compartidos a través de una relación de complementariedad.

El cambio entre un momento y otro se empieza a gestar con la crisis del sistema capitalista de 1929, bajo la influencia del *New Deal* de Roosevelt y los postulados de la teoría keynesiana que llevarían a la adopción de importantes medidas de cooperación entre los gobiernos, en un intento por hacer frente a la crisis económica. En este proceso, la importancia de los estados federados decrece mientras que el gobierno nacional, como representante de los intereses de la federación -apoyado en un poder fiscal sin precedentes-, desempeña un rol protagónico, derivando en el predominio de los intereses nacionales sobre los intereses locales.

En el federalismo dual prevaleció la discusión relacionada con la separación y balance constitucional de poderes, concretamente sobre la integridad e independencia de las jurisdicciones estatales. El carácter dual procede en parte, del empeño de los fundadores del federalismo en establecer una división de trabajo federal-estatal que permitiera crear una “unión más perfecta” donde la libertad la prosperidad y la paz pudieran alcanzarse y preservarse.¹⁰ Del mismo

¹⁰ De hecho, a pesar de los desacuerdos entre “federalistas” y “antifederalistas” sobre los significados específicos de cada uno de estos propósitos, el

modo, esta dualidad fue favorecida por la hipótesis sobre la existencia de dos órdenes de gobierno autosuficientes que al estar completamente “equipados” con sus propias instituciones legislativas, judiciales y ejecutivas no tenían la necesidad de depender uno del otro.

En este contexto, al lado de las tareas relacionadas con el mantenimiento del orden interno y de la defensa de la unión frente al exterior, una de las principales responsabilidades asignadas a la autoridad nacional tuvo que ver con la atención de las “externalidades” económicas internas, -según lo expresa Kincaid:- “Promover la prosperidad para construir una gran república comercial fue uno de los objetivos que produjeron los poderes concurrentes y compartidos, con el gobierno federal teniendo la responsabilidad principal de regular las externalidades del comercio interestatal y exterior”.¹¹ Conviene señalar que la implementación de estas funciones cuya asignación no fue objeto de mayores impugnaciones, daría con el paso del tiempo a la intervención creciente de las autoridades federales generando también profundas controversias.

En un escenario en que las grandes corporaciones industriales parecían amenazar democracia y los derechos laborales y donde los estados mostraron su incapacidad para regular el progresivo intercambio comercial interestatal y para proteger los derechos individuales, se apremió al gobierno federal a desempeñarse más como un gobierno central para dirigir la economía y contrarrestar el poder de

consentimiento común en la necesidad de mejorar la unión, llevaría a unos y otros a transformar la confederación de 1871 en la federación de 1879.

¹¹ La afirmación de Kincaid se sustenta en lo que establecen la sección 8 del artículo I y las secciones 1 y 2 del artículo IV de la constitución norteamericana. Ver: Kincaid, John (1996). “From dual to coercive federalism in american intergovernmental relations”. En: Jun S. Jong y Wright Deil S. (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D.C., p. 31.

las corporaciones. Así, el gobierno federal fue instado a poner mayor atención a los derechos de los Estados dentro de la unión, a los derechos de los trabajadores dentro de las empresas y sindicatos, así como a los derechos civiles de las personas. Desacreditados del “laissez faire” capitalista y el federalismo dual, en un entorno de profunda crisis económica, el remedio fue “puentear” la separación entre las autoridades federales estatales vía la cooperación intergubernamental, en un intento por movilizar los poderes de todos los gobiernos comprendidos en el sistema federal en torno de políticas de largo alcance, que dieran respuesta a los problemas sociales del país.

En la actualidad, frecuentemente se asocia al federalismo dual una connotación negativa, que mucho tiene que ver con la incapacidad gubernamental para hacer frente a las demandas de una nueva era industrial-urbana que generó numerosos impactos negativos que se extendieron más allá del alcance de la regulación estatal. Efectivamente, durante esta etapa el gobierno nacional no se ocupó suficientemente ni de las externalidades domésticas ni de los derechos al interior de los estados, sino de “asuntos externos” a la mayoría de ellos, como el comercio exterior o la segregación racial que no fueron del interés de muchos estados. No obstante, hay que decir que en fue en esta fase del federalismo, donde se estableció la primera, la más amplia, y la más étnicamente diversa democracia en la historia moderna.

El tipo de organización política que remplazó al federalismo dual se conoce como federalismo cooperativo, un concepto que sugiere la necesidad de movilizar y articular todos los gobiernos bajo el liderazgo —que no predominio— del gobierno central. Entre sus principales rasgos, cabe destacar la “generosidad” fiscal del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y locales a través de subsidios, préstamos,

gasto directo y otras transferencias que sirvieron no sólo al interés de estos últimos, sino a los del gobierno central en la promoción de sus objetivos políticos induciendo en ello a los otros ordenes de gobierno. Del mismo modo, dentro de este contexto emerge el gobierno local como el “tercer socio” en el sistema federal, debido a su creciente importancia en el sistema político electoral, los jefes políticos locales demandaron y recibieron un sitio “como iguales” en la mesa de negociaciones al lado de las autoridades federales y estatales. Así, bajo esta modalidad se empieza hablar de un sistema federal de tres niveles, aunque con el gobierno federal a la cabeza, los estados en la parte media y los gobiernos locales en la base.

En suma, a pesar de la expansión considerable del poder federal que -en opinión de Elazar-¹² bajo el disfraz del cooperative federalism cambia su rol de soporte (backstopping rol) por otro de tipo restrictivo, el carácter cooperativo del federalismo en esta etapa, residió en que las políticas del gobierno central fueron ampliamente “solicitas” de los intereses estatales y locales aportándoles importantes beneficios directos e indirectos a sus autoridades. Además, de que muchos de los objetivos de la política nacional especialmente el desarrollo económico y los derechos laborales fueron logrados en esta etapa.

Sin tratarse necesariamente de etapas unívocamente delimitadas, en conexión con el federalismo dual y cooperativo se identifican variantes posteriores como la que corresponde a lo que algunos autores denominan federalismo centralizado que abarca desde la segunda mitad de los sesenta hasta 1980, en que el gobierno de la federación asume la mayoría de los problemas que confronta el país como “asuntos nacionales” que consiguientemente

¹² Elazar Daniel (2002), op. cit., s.p.

deben ser atendidos por la legislación y la burocracia federal. El concepto de *Great Society*, enunciado por Lyndon Baines Johnson 1964 como estrategia para elevar la calidad de vida estadounidense y plantear su célebre “guerra a la pobreza” a través de una serie de medidas dirigidas a mejorar el desarrollo económico en las zonas urbanas deprimidas, representó el telón de fondo del federalismo centralizado. La Gran Sociedad se concibió y ejerció como una sola sociedad; “una frase singular y no plural”, un gran proyecto diseñado y dirigido federalmente a escala nacional.¹³ Aunque los medios procedieron en principio de fuentes locales, los programas desarrollados estatal y localmente, fueron posibles en gran medida a partir de la dirección y ayuda nacional. El presidente norteamericano Johnson designó a esta estructura de cooperación intergubernamental como “federalismo creativo”.

El “colapso” del federalismo cooperativo y la necesidad de un federalismo coordinado desde el centro, estuvo asociado al creciente activismo liberal en favor de los derechos civiles de las mujeres, de los jóvenes y de las minorías, así como, de la necesidad de reorientar las políticas federales de un enfoque territorial [Estados o localidades] a otro centrado en las personas [mujeres, negros, hispanos o gays que en su conjunto representaban la mayoría de la población].

En adición a los efectos producidos por la revolución de los derechos civiles, nuevas “externalidades”, en especial la degradación del medioambiente, fueron ubicadas en la agenda política nacional. El término “externalidad” como hace notar Kincaid, llegó a ser usual en el discurso político y desde entonces, ampliamente invocado para ayudar a

¹³ Sundquist, James (1969). *Making federalism work. A study of program coordination at the community level*, The Brookings Institution, Washington, D. C., p. 12.

legitimar la intervención federal en un amplio rango de campos de política.¹⁴ Necesariamente, las políticas nacionales de atención a los derechos civiles y a las nuevas “externalidades” fueron restrictivas para los otros niveles de gobierno en el sentido que prohibían u forzaban la acción estatal y local. Así pues, hay quienes identifican en el federalismo coercitivo (coercive federalism) una tercer era en el federalismo norteamericano. A diferencia del federalismo cooperativo donde las concesiones federales sirvieron para inducir la participación estatal y local, en el federalismo coercitivo, el gobierno central se apoyó abiertamente en mandatos y condiciones vinculadas a la ayuda federal.

Aunque para algunos estudiosos el federalismo coercitivo persiste como patrón predominante en el federalismo norteamericano, hay quienes distinguen la aparición de un nuevo modelo a principios de los setenta. En el contexto de la crisis del Estado de bienestar, el presidente de Estados Unidos Richard Nixon, en discurso pronunciado el 8 de agosto de 1969 para dar a conocer el Plan de Asistencia Familiar (FAP por sus siglas en inglés) -que reemplaza a diversos programas como, *Aid to Families with Dependent Children*, *Foods Stamps*, y *Medicaid*-, anuncia la determinación de lograr un nuevo federalismo a partir de la devolución de autoridad y responsabilidades a los Estados y de la descentralización del gobierno federal. Si bien, la participación estatal en los ingresos públicos fue uno de los principales métodos promovidos por la administración Nixon, lo cierto es que a final de cuentas en esta etapa se registró una importante reducción del gasto, particularmente de los presupuestos de asistencia social.

En otro plano de análisis, en el marco del debate actual sobre los procesos de rearticulación de las sociedades en el

¹⁴ Kincaid John, op. cit. p. 41.

continente europeo, Caminal plantea la noción del federalismo pluralista en contraposición al federalismo nacional, a partir de la convicción de que la forma de organización política que sirvió a la formación del Estado-Nación puede ser ahora también, la vía para su transformación y para el reconocimiento de la "pluracionalidad". Para el especialista, el federalismo pluralista parte de la libertad individual y del reconocimiento de los derechos colectivos que se ejercen en un espacio social, político y jurídico concreto; ampara la plurinacionalidad y diversidad cultural; y tiene como objetivo "[...] la articulación de distintos ámbitos territoriales de gobierno, a partir de una concepción policéntrica de la estructura territorial de los poderes públicos, que contiene características simétricas y asimétricas en la organización institucional del autogobierno y en la distribución de competencias".¹⁵ Ciudadanía y nacionalidad en esta variante del modelo federal son conceptos distintos; pero interdependientes, que expresan en el primer caso, la igual condición jurídica y política del conjunto de ciudadanos y ciudadanas, en el segundo, la identidad nacional que incumbe a la libertad individual de cada uno, sin que le pueda ser impuesta al margen de su voluntad.

Con relación a nuestro tema de estudio, es esencial advertir que una de las cuestiones clave en la evolución del federalismo en sus distintas modalidades tiene que ver con los patrones de interacción de los gobiernos. En el desarrollo histórico de esta forma de organización política, es posible apreciar una tendencia constante a superar la disociación de poderes; por supuesto que este proceso tiene puntos de partida y trayectorias distintas en cada caso. En Estados Unidos, por ejemplo, ocurrió después de por lo

¹⁵ Caminal Miguel, op. cit., pp. 41-42.

menos un siglo en que se enfatizó la dualidad de poderes, en un afán por salvaguardar la integridad e independencia de los gobiernos estatales.

El detonador del cambio, fue la creciente complejidad de las cuestiones sociales que orilló a replantear los marcos de acción que guiaban la actividad gubernamental. A partir de la crisis capitalista en 1929 y al amparo de los postulados de la teoría keynesiana se impone el horizonte nacional como referente de importantes medidas basadas en la cooperación dirigidas a encarar los problemas económicos y sociales, cuya magnitud desbordó los marcos de referencia jurisdiccionales y administrativos existentes erigidos sobre una doctrina federalista que favoreció la actuación separada de los gobiernos sin referencia a los demás.

1.2.2 EJES DE DEBATE

Es evidente que no existe un tipo ideal del sistema federal, su concreción a través del tiempo ha dado lugar a múltiples variantes que tienen que ver con el grado de diversidad cultural o nacional, el número y tamaño de las unidades constitutivas, la distribución de responsabilidades legislativas y administrativas, el esquema de captación y asignación de recursos financieros entre los niveles de gobierno, el grado de centralización o descentralización, el grado de integración económica, el carácter y composición de sus instituciones centrales, los procesos de relación intergubernamental, así como, el rol de los gobiernos federales y locales en las relaciones internacionales. Más que descriptivo, el federalismo es un concepto normativo, cuya aplicabilidad a una situación concreta depende de la forma particular en la cual se adopta y adapta, lo mismo que del desarrollo de “innovaciones” en su aplicación.

Las tendencias generales del federalismo contemporáneo, pueden ilustrarse en primer término, con el carácter híbrido de la estructura institucional post-Maastricht¹⁶ que combina rasgos confederales y federales. En segundo lugar, la creciente inclinación de los Estados federales a convertirse en miembros constitutivos de federaciones más amplias y de organizaciones de carácter supranacional -e.g. Alemania, Bélgica, España y Austria en su calidad de miembros de la Unión Europea (UE), al igual que Canadá, Estados Unidos y México como países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹⁷ Una tercera tendencia contemporánea innovadora del federalismo, es la aceptación de asimetría o de la variación en la relación de unidades-miembro en una federación u organización supranacional como medio para facilitar la integración política.¹⁸

Con relación a las modalidades de concreción del federalismo asimétrico, Auclair se refiere a dos posibilidades.

¹⁶ La *Unión Europea* (UE) surge el 1 de noviembre de 1993, fecha en que entra en vigor el *Tratado de la Unión Europea* o *Tratado de Maastricht* aprobado en Maastricht (Países Bajos) en diciembre de 1991 por el Consejo Europeo, es decir, por el pleno de los doce jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad Europea-ratificado un mes antes por los doce miembros de la *Comunidad Europea* (CE): Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Reino Unido, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y España. Con la entrada en vigor del Tratado, los países de la CE se convirtieron en miembros de la UE, que en 1995 se vio ampliada con el ingreso de Austria, Finlandia y Suecia. Más recientemente, en 2004, se incorporan República Checa, Chipre (sólo la parte greco-chipriota), Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Mientras que Rumania y Bulgaria lo hacen en 2007.

¹⁷ El NAFTA -*North American Free Trade Agreement*- establece la supresión gradual de aranceles, y de otras barreras al librecomercio, en la mayoría de los productos fabricados o vendidos en América del Norte, así como la eliminación de barreras a la inversión internacional y la protección de los derechos de propiedad intelectual. El TLC como se le conoce en México, fue firmado por Canadá, México y Estados Unidos el 17 de diciembre de 1992, entrando en vigor el 1 de enero de 1994.

¹⁸ Watts, Ronald L. (2002). *The relevance today of federal idea*, International Conference on Federalism Switzerland, Berne, pp. 1-4.

Una consistente en el incremento de la autoridad federal en regiones donde la capacidad de los Estados para ejercer ciertas facultades es menos avanzada o se encuentra temporalmente socavada, en cuyo caso, la autoridad central se ejerce hasta que el gobierno subnacional alcance una posición que le permita desplegar dicha autoridad. La segunda forma de asimetría, también la más común, implica dar a uno o varios Estados miembros mayor autonomía.¹⁹ No obstante, que Malasia²⁰ es la mejor ilustración de esto último, al tener ciertos Estados como Sabah y Sarawak una mayor autonomía que otros en áreas como la fiscal, inmigración, comercio, pesca, comunicaciones y transportes con el propósito de proteger las características distintivas de éstos, el federalismo asimétrico se presenta también en España, Bélgica, Canadá, y la propia UE.

El modelo autonómico español se considera también un referente de esta clase de federalismo, en el que “no todas las subunidades del Estado federal poseen los mismos poderes”. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el federalismo asimétrico es ejemplo de la viabilidad de las “identidades nacionales múltiples y complementarias” lograda a través de la adecuada gestión de

¹⁹ Auclair, Céline (2002). *Federalism: Its principles, flexibility and limitations*, 2nd International Conference on Decentralization, Manila, Philippines, July, p. 3.

²⁰ Malasia se encuentra dividida en dos grandes regiones que comprenden un total de dos territorios federales y 13 estados. La *Región Oeste* dividida en el territorio federal de Kuala Lumpur y 11 estados: Johor, Kedah, Kelantan, Melaka, Negeri Sembilan, Pahang, Perak, Perlis, Pinang, Selangor, y Terengganu. La *Región Este* que conformada por los estados de Sabah y Sarawak, y el territorio federal de Labuan. Aunque se caracteriza por tener un sistema de gobierno altamente centralizado, Malasia ha concedido a los estados de Sabah y Sarawak poderes que normalmente pertenecen a la jurisdicción federal. Dichos estados son considerablemente más autónomos que otros en áreas como la fiscal, inmigración, comercio, pesca, comunicaciones y transportes. El objetivo es proteger las características distintivas de los dos Estados y sus intereses.

la multiculturalidad que pasa por: garantizar la participación política, la libertad religiosa y el pluralismo legal, además de desarrollar políticas socioeconómicas que promueven la equidad.²¹ “La solución es crear instituciones, formular políticas que permitan tanto un auto-gobierno que genere un sentido de pertenencia y orgullo por el propio grupo étnico, como un gobierno compartido que genere apoyo a las instituciones y símbolos compartidos”, expresa Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD.

En este sentido, inclusive cuando en los sistemas federales, por principio las unidades constitutivas se consideran como iguales y con los mismos poderes legislativos, las constituciones de ciertas federaciones prevén una división asimétrica de funciones de acuerdo con las diferencias existentes entre los Estados miembros que pueden ser de carácter territorial, demográfico, lingüístico, cultural o religioso. Actualmente, en la construcción del Estado en países como Afganistán²² –incluso en Irak- parece apostarse al federalismo, como una opción viable en la formación de sociedades multiculturales y multiétnicas estables. Finalmente, una cuarta tendencia alude al ajuste que experimentan las relaciones intergubernamentales con la institucionalización de un nivel de gobierno adicional donde se discute y decide sobre asuntos globales o continentales, pasando de tres a cuatro niveles. En el caso de la UE: el municipal, el regional, el estatal y el europeo. Lo que abre el debate sobre la participación de las autoridades locales en los procesos de decisión supranacionales que afecten a sus intereses.

²¹ Ver: UNDP (2004). Human Development Report, United Nations Development Programme, New York.

²² No esta de más anotar aquí que la constitución de este país reconoce seis lenguas regionales y dos lenguas nacionales: *Pasto* y *Dari*.

En Europa ya hay precedentes de la presencia autonómica en Consejos de Ministros. Durante la presidencia belga, uno de esos consejos, el de Investigación, fue presidido por un político de una región autónoma belga. También el Reino Unido y Alemania aceptan la presencia de sus regiones en esos órganos, aunque con una función menos preponderante que en el caso anterior. En este momento, en España se discute sobre una fórmula que haga posible la participación de las comunidades autónomas en los Consejos de Ministro de la UE a partir del criterio de que el nivel de participación será pleno, si el asunto que se trata es de competencia exclusiva de las comunidades, y limitado, si es competencia exclusiva del Estado.

En este orden de ideas, de la revisión de temas abordados en la Conferencia Internacional sobre el Federalismo 2002 - que reúne periódicamente a políticos, altos funcionarios y académicos de países con estructura federal o parafederal-, celebrada en Berna, Suiza,²³ pueden derivarse otras importantes cuestiones relacionadas con el federalismo hoy día, mismas que se pueden clasificar en cuatro rubros:

Federalismo y política exterior

El replanteamiento de las fronteras nacionales y la institucionalización creciente de una política global, están transformando las estructuras y procesos globales y regionales, con una intensidad sin precedente, las organizaciones internacionales se mueven a través de las fronteras para intervenir en los más diversos ámbitos. El fenómeno afecta también a los elementos que tradicionalmente han dado sustento a los Estados, o sea, a las personas, al territorio y al gobierno, por ejemplo,

²³ Ver: International Conference on Federalism 2002, *Summaries of the Conference Themes*, Berne, Switzerland, 2002, p. 3.

conviene resaltar la usurpación de áreas que anteriormente se consideraban asuntos de política doméstica, así como la redefinición de las estructuras territoriales de los estados en cada país. La integración a escala supranacional es un factor que contribuye a modificar la noción de lo que tradicionalmente se ha entendido por Estado. Los gobiernos enfrentan dificultades derivadas de la pérdida de regulación y mando, a la vez que, en su interior, crece la demanda de actores locales por participar del derecho de co-determinar la política interior y exterior: "[...] el principio de unidad externa y de diversidad interna no refleja enteramente la realidad política de los Estados estructurados sobre bases federales". La verdadera imagen es la de diversidad en las dos dimensiones -en lo interno y frente al entorno-, la transformación internacional esta alterando el delicado balance entre el Estado central y los Estados miembros

Federalismo y sociedades multiculturales

Históricamente, el principio del Estado moderno es el de nación, concepto que excluye la idea de una nación compuesta cuya teoría y práctica se han sustentado en un paradigma que asume homogeneidad de uno u otro tipo dentro de la Nación-Estado. No obstante, en la actualidad, la emergencia de la multiculturalidad hace necesario encontrar instituciones, teorías y principios que sean capaces de manejar la diversidad. El federalismo debe ofrecer respuestas a los problemas de participación y manejo del conflicto en sociedades culturalmente divididas, la mayoría de los conflictos en esta clase de sociedades es un problema de Estado que no puede reducirse al tema de los derechos individuales o a la protección de las minorías. En este sentido, Céline Auclair indica que aunque el federalismo como sistema de gobierno ha sido algunas veces exitoso en dirimir esta clase de tensiones y mantener la unidad estatal,

Problemas complejos, transversalidad y coordinación en el federalismo

no siempre lo ha sido en satisfacer las demandas de grupos nacionales advirtiendo que las federaciones tienen que ser espacios políticos flexibles.²⁴

Federalismo y descentralización

En lo que hace a la descentralización, sigue siendo una importante tendencia, lo mismo en países industrializados que en naciones en vías de desarrollo. A ella, se asocia la posibilidad de mejor gobierno, menos burocracia, mejor eficiencia, mayor rendición de cuentas, más participación y en suma, mejores servicios para responder a las necesidades de las personas; empero, se cuestiona actualmente si la descentralización podrá realmente cumplir con estos propósitos, especialmente en sociedades multiculturales.

Federalismo fiscal

El tema de las asignaciones fiscales y funcionales, ha sido crecientemente objeto de debate en la última década no sólo en Estados federales, incluso en países con regímenes unitarios. La aceptación de un modelo que durante un largo tiempo consideró que la distribución de responsabilidades y recursos era esencialmente una tarea de la autoridad central, pierde legitimidad; el llamado federalismo fiscal se ha posicionado como un tema que concentra cada vez mayor atención. De un modelo cuyo federalismo hacendario consistió en definir los criterios y formulas apropiadas de asignación de responsabilidades a los niveles gubernamentales descentralizados, así como, las fuentes de los recursos correspondientes; se transita a otro, que plantea entre otras cuestiones proceder en sentido inverso; es decir, se discute acerca de la viabilidad, pros, contras e

²⁴ Auclair Céline, op. cit., p. 4.

implicaciones políticas de un procedimiento de asignación bottom-up versus top-down. Esto representa un gran desafío particularmente en países en desarrollo o en las llamadas economías emergentes donde la necesidad de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la estabilidad macroeconómica, deben lograrse en un entorno donde la capacidad fiscal a nivel local, se encuentra incipientemente desarrollada. En conexión con el planteamiento de cambio en la orientación en el modelo de asignación, se encuentra el debate en torno a la igualación de las disparidades fiscales, es decir, el respeto a los esfuerzos que dentro de un sistema federal se llevan a cabo para reducir el desequilibrio entre las jurisdicciones, cuya coordinación ha sido dirigida primordialmente por los gobiernos centrales. Si en la discusión actual se concluyera que esta igualación es necesaria e inevitable, cabría preguntarse entonces, cómo realizar esta compensación, no a través de un modelo vertical, sino en forma horizontal que implique la transferencia de recursos entre las entidades federativas: de aquellas con mayor capacidad fiscal a las de menores recursos.

Más recientemente, a inicios del 2005, en la sede del Parlamento Europeo, en la Tercera Conferencia Internacional sobre el Federalismo, se pudo constatar que el principio federal –en su variedad de versiones- goza de buena salud como instrumento de convivencia en comunidades con diversidades históricas y culturales. En las discusiones de la conferencia se han ratificado conclusiones conocidas, pero a menudo poco divulgadas. Aquí algunas de ellas:

No existe un “modelo federal” como tal. No hay dos federalismos idénticos. Cada caso ha debido adaptarse a las condiciones de las sociedades que lo han adoptado.

La gran mayoría de los federalismos realmente existentes –no son los del manual- son asimétricos. Es decir, contienen regulaciones no siempre idénticas para todas las comunidades federadas.

No puede contraponerse la redistribución de competencias entre entidades federadas a una eficaz coordinación entre las mismas. Porque el principio federal se basa –según la expresión bien conocida- en la combinación del self-rule con el shared-rule. Es decir, en la compatibilidad del autogobierno en algunas materias con el cogobierno en otras. El desarrollo del método federal no podrá avanzar sin compaginar la revisión de la redistribución de competencias con más eficientes mecanismos de coordinación.²⁵

El principio federal no “cierra” modelos porque no es una fórmula acabada, sino un método de resolución de conflictos que comporta una negociación constante, siempre en búsqueda del compromiso.

Ampliación de los ámbitos de decisión común

A los tópicos enunciados arriba, como parte del debate reciente, sobre el federalismo, por nuestra parte agregamos el que tiene que ver con La expansión o multiplicación ampliación de los ámbitos de decisión común, con la consecuente necesidad de una mayor coordinación. Esto, bajo el argumento de que, en el federalismo actual, están aumentando visiblemente las problemáticas que desbordan incesantemente las jurisdicciones administrativas existentes lo mismo en el plano sectorial que a nivel intergubernamental. Se trata de cuestiones transversales, en

²⁵ Vallés, Josep M. (2005). “El fracaso del modelo federal”, *Diario El País*, 8 de abril, Madrid, p.17.

el sentido de que no conocen límites ni se detienen ante ninguna barrera, sus causas y efectos se encuentran interrelacionados o mutuamente determinados.

Nos hallamos sin duda, frente a un aumento en el número de problemas que los Estados sólo pueden resolver cooperativamente. En una sociedad compleja, que demanda soluciones cada vez más relacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar entonces el interés en la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto.

Lo enunciado arriba es una apreciación sucinta de las cuestiones que hacen del federalismo, una forma de organización política de gran relevancia cuyos rasgos y desafíos dependen de la realidad política y diversidad social de cada país, más que de modelos estandarizados o estructuras ideales: la práctica es la que realmente, define al Estado federal.

A la vista de ello, será previsible que el principio federal seguirá evolucionando para gestionar objetivos y políticas, según condiciones del entorno que se modifica inexorablemente. Por tanto, la revisión del acuerdo federal constituye una actividad normal que, más que una crisis, representa una respuesta a nuevas situaciones.

1.3 COORDINACIÓN: PRINCIPIO FUNDACIONAL Y OPERATIVO DEL FEDERALISMO

Dado que la esencia del federalismo consiste en la celebración de un pacto entre dos o más soberanías que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo en un territorio determinado, una de las cuestiones centrales en la “operatividad” de este modelo de organización política, reside en la forma en que los portadores de dichas soberanías interactúan, y si la coordinación entre las

estructuras de gobierno que ello supone, les permite atender apropiadamente los intereses y problemáticas comunes. El análisis del tema de la coordinación a través de esta perspectiva, nos lleva a tener en cuenta que el sistema federal, se sustenta en la distribución de competencias entre autoridades centrales y locales a través de una norma que se encuentra por encima de ellas y que, por integrarse con estados soberanos, este sistema no tiene en estricto sentido "niveles de gobierno" pues al tener un status similar, no existe entre ellos relación formal de subordinación.

El federalismo supone la existencia de múltiples intereses y conflictos que surgen de posiciones encontradas. Se trata de un sistema que reconoce y prevé las disputas. Más aun, de no haberlas, el sistema federal sería innecesario: la inestabilidad e incertidumbre son parte de sus rasgos estructurales.²⁶ Así, uno de los principales problemas que ha enfrentado el sistema federal desde sus orígenes, ha sido el definir el criterio para determinar que atribuciones corresponderían a la federación y cuáles a los Estados miembros. Como lo ilustra el caso norteamericano, no se consideró conveniente definir en forma limitativa las atribuciones de los Estados integrantes bajo el argumento de que la vida social genera sin cesar "nuevos asuntos" que exigen la rápida intervención de alguna autoridad; por otro, debió reconocerse la titularidad de las competencias de origen, ya sea para el Estado federal o para los gobiernos locales. Preocupados por su soberanía, estos últimos reclamaron ser los titulares originales de ésta, advirtiendo que sólo delegarían lo necesario para las tareas de la Federación, como la atención de asuntos de carácter internacional y de aquellos estrictamente relacionados con el "interés común". En un intento por evitar que el Gobierno

²⁶ Márquez-Padilla, Consuelo (2000). "Hacia una teoría de la justicia federalista en relaciones internacionales", en Márquez-Padilla y Castro Rea, op. cit, p. 52.

central ampliara su esfera de acción, en 1789 los estados constituyentes promovieron la célebre décima enmienda constitucional (Tenth Amendment).

De igual manera, en el ámbito de las relaciones internacionales como se aprecia en el propósito de la Unión Europea (UE) por darse una constitución, han sido visibles las dificultades para alcanzar un consenso sobre un criterio de como repartir el poder entre Estados de diferentes dimensiones poblacionales y territoriales. Asunto en el que están de por medio, el ideal de la integración europea y la diversidad de intereses nacionales.²⁷ El proceso para establecer una ley fundamental a nivel continental ha expuesto las profundas divisiones dentro de un cuerpo que recién se ha extendido A 27 estados miembros, alcanzando una población cercana a 500 millones habitantes. En el centro de la polémica estuvo la propuesta para abandonar el sistema de votación establecido en el 2000 que da a países como España y Polonia casi tanto poder como el que corresponde a Alemania, cuya población es equivalente a la de ambos países juntos.

En este panorama, algunos países se oponen a lo que consideran la dilución de su poder dentro de la UE. El disenso previsiblemente continuará teniendo en cuenta la advertencia de Darton, sobre el hecho de que en cuarenta años de existencia, a cada nuevo ensanchamiento de la UE le ha seguido la necesidad de compartir más soberanía y de que alguien ponga las reglas en Bruselas.²⁸ Así pues, a poco más

²⁷ Conviene apuntar que con el establecimiento de la constitución se pretende sustituir aproximadamente 80,000 páginas de múltiples tratados y acuerdos por un libro simplificado de reglas (*simplified rule book*) para todo el bloque europeo. Ver nota periodística en The Associated Press (2004). "European constitution summit collapses", *The New York Times*, New York, 14 de diciembre.

²⁸ Darton, John (2004). "The new Europe, Union, but not unanimity, as Europe's East join West", *The New York Times*, 11 marzo.

de dos siglos, el logro de fórmulas que garanticen la coordinación necesaria entre las diversas partes del sistema federal al tiempo que preserven y fortalezcan a éstas, es una búsqueda que continúa vigente.

Aunque el análisis del tema de la coordinación en el federalismo, nos remita fundamentalmente a la dimensión de las relaciones entre autoridades nacionales, estatales y locales, hay que asumir que las problemáticas de coordinación que inciden en la “operatividad” del sistema federal en su conjunto, se producen también, en otros escenarios como resultado de circunstancias que “desde adentro y afuera”, han venido alterando la funcionalidad de los esquemas tradicionales de organización político-administrativa.

De entrada, debe tenerse en cuenta que la coordinación es una premisa inherente al pacto federal. Primero, en el sentido de que cada sistema federal debe tener la capacidad y flexibilidad de conjugar la separación de poderes con la coordinación de funciones. El éxito federal en las funciones de gobierno, como señala Miguel Caminal: exige el equilibrio entre cooperación y competición entre los distintos niveles o ámbitos de gobierno, entre el gobierno federal y los gobiernos federados, así como entre los gobiernos de las distintas unidades federadas. Segundo, porque cuando dos o más soberanías acuerdan compartir ciertos poderes dan lugar a instituciones de gobierno común.²⁹ Es decir, al tiempo que a nivel local conservan atribuciones que se consideran importantes para atender asuntos específicos de una población asentada en un territorio en particular, deciden establecer un gobierno central que para su ejercicio se divide en los poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Lo que significa que, a la división vertical de competencias y tareas entre el Estado central y los estados constituyentes, se suma

²⁹ Castro Rea, op. cit., pp. 111-157.

la división horizontal de los tres poderes mencionados. Así, bajo el principio de “frenos y contrapesos” –checks and balances-, las atribuciones de los diferentes niveles y poderes de gobierno son “limitados” y mutuamente dependientes. Debiendo cooperar y coordinarse para cumplir con eficacia las funciones que les han sido encomendadas. En este orden de cosas, en el federalismo existe un nivel de competencias compartidas –federal- y otro de autonomía –llámese estado, provincia, länder, cantón, etcétera-, sin que ningún nivel esté subordinado al otro.

El propósito de esta precisión sobre la coordinación en el federalismo, obedece a la necesidad de ubicar al gobierno federal como un gobierno de naturaleza compartida, como una instancia que surge de la voluntad concertada de varias entidades soberanas que acuerdan ceder poder a cambio de cooperación. En esta perspectiva, la coordinación no es simplemente un principio fundacional, una cuestión que se agote en el acto mismo del establecimiento de la unión, ni que tenga que ver exclusivamente con las relaciones entre el gobierno central y los estados miembros o entre estos últimos, sino también, un tema medular de la relación en el seno del gobierno de la Federación. La coordinación gubernamental constituye un tema de múltiples dimensiones.

En el propósito de explorar la naturaleza de las facultades que origina la “operatividad” de un sistema federal cada vez más interdependiente, resulta oportuno tomar nota de Schechter quien distingue cinco posibilidades constitucionales de distribución del poder en el federalismo. En primer término, los poderes específicos asignados en forma exclusiva al gobierno general; en segundo, aquellos poderes conferidos exclusivamente a los gobiernos constituyentes; en tercero, los poderes que se asignan como concurrentes y compartidas a uno y otro gobiernos; en cuarto lugar, los poderes que se prohíbe ejercer a uno o

ambos gobiernos y finalmente, un conjunto de poderes no específicos o residuales que están reservados para un gobierno o el otro.³⁰

Morton Grodzins caracteriza las funciones compartidas, como aquellas en las (a) que el poder relevante de toma de decisiones en la formulación de programas lo ejercen lo mismo quienes pertenecen al gobierno federal como quienes pertenecen a los gobiernos de los estados y de gobiernos locales; (b) cuando en la administración de una actividad determinada, los funcionarios públicos de todos los gobiernos tienen responsabilidades de importancia; y (c) donde los representantes de todos los gobiernos ejercen una influencia significativa en la ejecución de un programa determinado.³¹ En relación con esto, en términos de las relaciones de poder que producen los diferentes tipos de autoridad en un sistema federal, Wrigth distingue tres formas genéricas: separadas o independientes (*separated-independent*); superpuestas o interdependientes (*overlapping-interdependent*); e inclusive dependientes o subordinadas (*dependent-subordinate*).³²

En la doctrina norteamericana, en consonancia con la citada enmienda, se consideran facultades concurrentes aquellas que pueden realizar los estados en caso de que la federación no ejercite las facultades que de manera expresa se le han sido delegadas con la reserva de que si ésta llegará a hacerlo, quedaría sin efecto la legislación de carácter local que hubiera sido expedida. Asimismo, se consideran

³⁰ Schechter Stephen, *op. cit.*, p. 36.

³¹ Morton, Grodzins (1966). *The American System: A New Governments In the United States*, Rand Mc Nally, Chicago, p., 11.

³² Wrigth, Deil S. (2001). *Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management in the United States of America*, documento del Primer Congreso de Ciencia Política y Administración Pública, Pachuca Hidalgo, México, 28-30 noviembre, p.4.

concurrentes, las facultades no atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, donde cualquiera de los dos órdenes de gobierno puede legislar, aunque si lo hiciera la Federación, la esfera federal predominaría sobre la esfera local. Conviene mencionar, que si bien, no existe en el caso de la constitución mexicana la posibilidad de este tipo de facultades en el sentido en que éstas son consideradas en la doctrina norteamericana, el término concurrencia se emplea de forma indistinta para referirse a las facultades que los gobiernos deben ejercer coordinadamente en áreas de coincidencia e interés común.

En las interpretaciones sobre la naturaleza de las facultades que corresponden a cada orden de gobierno, se encuentra la que considera, desde el punto de vista jurídico, que al ser éstas excluyentes, no puede haber concurrencia entre las mismas, en el sentido que la exclusividad supone la no duplicidad. Sin embargo, más allá del problema terminológico o legal, la concurrencia o coincidencia se dan en la práctica al tener los distintos órdenes de gobierno, ámbitos e intereses compartidos por el hecho de que éstos realizan acciones que tienen que ver con la misma población que comparte un mismo espacio público. Sierra Olivares, sostiene al respecto que "...aunque no se da la concurrencia de facultades desde el punto de vista jurídico, si se da una concurrencia en lo práctico en lo que son las facultades, o más bien las acciones de tipo común".³³ Merino, por su parte, habla de áreas concurrentes como aquellos espacios en que las instancias federales y estatales deben colaborar. Empero aclara, que "la coordinación no es concurrencia" considerando por un lado, que esta última, no supone subordinación de una parte a la otra, sino la suma de

³³ Ver: Sierra Olivares (1987). "Facultades exclusivas y facultades concurrentes de la federación, estados y municipios: la descentralización", en *Política y Administración Pública*, año 1, 2a. época, sep-dic., n° 7, México, 1987, s.p.

esfuerzos para evitar duplicidades e ineficiencias; y por otro, que la coordinación en la práctica ha significado la definición de propósitos por parte del gobierno central a los que deben incorporarse las entidades federativas.³⁴

Al enfocar el tema bajo una óptica por demás interesante, Núñez Jiménez identifica como causas de la coordinación intergubernamental, la concurrencia, el carácter auxiliar entre autoridades, la interdependencia técnica y el interés común.³⁵ La concurrencia se fundamenta por las competencias compartidas en determinadas materias o áreas de trabajo que se hallan establecidas en forma explícita en la propia constitución y en otras normas legales. El carácter auxiliar entre autoridades, deriva de las facultades de auxilio establecidas por disposición constitucional, según las cuales, los poderes y los órganos de cada uno de los niveles de gobierno deberán apoyar a los poderes y órganos de otro nivel en casos explícitamente determinados. La interdependencia se origina en la naturaleza misma de los procesos técnicos y administrativos, que obligan al establecimiento de relaciones de coordinación entre los niveles de gobierno que en cada caso resultan involucrados. El interés común por realizar acciones en beneficio de los administrados, lleva a coordinarse entre sí a los ámbitos de gobierno existentes, con el propósito de racionalizar los esfuerzos y de un mejor aprovechamiento de los recursos.

Por nuestra parte, hay que decir que la concurrencia tiene que ver también con la atención de problemáticas transversales que sobrepasan las capacidades y divisiones político-administrativas existentes. El hecho de que los

³⁴ Ver: Merino, Mauricio (1996). "Hacia la (re) construcción del federalismo", en *Revista Nexos*, No. 217, México, enero, s.p.

³⁵ Núñez Jiménez, Arturo (1987). "¿Es posible lograr una gestión pública integrada?", en *Política y Administración Pública*, año 1, 2º época, sep-dic, n° 7, México, p. 242.

gobiernos estatales y locales poseen diferentes grados de capacidad administrativa para formular políticas propias y operacionalizar proyectos conjuntos, explica en buena medida que estas tengan en cada caso trayectorias y logros dispares. En la práctica parafraseando a Ter-Minassian,³⁶ las instituciones débiles “pueden lanzar por la ventana” las ventajas teóricamente asociadas al federalismo y a la descentralización. La escasa habilidad técnica y la insuficiente capacitación en adición a la inhabilidad para formular e implementar programas de manera efectiva, son factores que se presentan lo mismo a nivel central y local. Estas circunstancias en buena medida, dan sentido a la afirmación de que la coordinación no es una cuestión meramente técnica o de simple voluntad política. Y, desafortunadamente, de ambas cosas hay mucho que hablar en las administraciones públicas.

Así, aunque teóricamente en un sistema federal cada orden de gobierno tiene sus propias esferas de competencia - el gobierno general o nacional como responsable de los asuntos que afectan a la totalidad del Estado y los gobiernos constituyentes que se ocupan de los asuntos que afectan a los Estados miembros-, en la práctica existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental que dan lugar a lo que se ha dado en llamar facultades concurrentes del latín concurrere que significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo”, o “coincidir en alguien o en algo”. Esto quiere decir, facultades que pueden ser ejercidas por diferentes órdenes de gobierno sobre los mismos objetos. Existen también atribuciones que no obstante referirse a la misma materia, se relacionan sólo con una parte de la misma, se habla entonces de facultades compartidas. Muy ilustrativo resulta ser el cuestionamiento

³⁶ Ter-Minassian, Teresa (1997). “Decentralizing Government”, *Finance & Development*, No. 36, septiembre, p. 36.

formulado por Diamond en el sentido de ¿a qué gobierno o combinación de gobiernos se debe asignar un problema dado?³⁷ Sean concurrentes, compartidas o coincidentes se trata en todo caso, de una clase de funciones en expansión que involucra a un mayor número de actores dentro y fuera de las administraciones públicas, cuyo reconocimiento y especificación gana terreno a nivel constitucional y en el sistema de leyes reglamentarias.

La presencia de interacciones de esta naturaleza se afirma cada vez más, inclusive en países de larga tradición federal. Resulta oportuno resaltar que, en Suiza, considerada habitualmente como uno de los sistemas federales más avanzados, existen importantes regulaciones constitucionales sobre la coordinación entre la Federación y los gobiernos locales. En su artículo 44, la constitución de este país del centro de Europa establece la obligación de ambas instancias de colaboración y apoyo en el cumplimiento de sus tareas a través de una relación mutua y recíproca. La participación de los cantones³⁸ en las decisiones de carácter federal se halla prevista en artículo 45, particularmente en lo que se refiere a la legislación Federal; del mismo modo, este precepto señala la obligación del gobierno federal de informar a los cantones en forma oportuna y completa de sus planes y de consultarlos si el interés de estos resulta involucrado.

En el sistema suizo existe lo que se ha dado en llamar *implementation federalism* (*Umsetzungsföderalismus*) como

³⁷ *Idem*.

³⁸ Suiza cuenta con 23 estados, denominados cantones, de los que tres están divididos en semicantones con fines administrativos. Los cantones y semicantones son los siguientes: Argau, Appenzell Ausser-Rhoden (semicantón), Appenzell Inner-Rhoden (semicantón), Basel-Land (semicantón), Basel-Stadt (semicantón), Berna, Friburgo, Ginebra, Glarus, Graubünden (Grisones), Jura, Lucerna (Luzern), Neuchâtel, Nidwalden (semicantón), Obwalden (semicantón), Sankt Gallen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn (Soleure), Thurgau, Tesino, Uri, Valais, Vaud, Zug y Zurich.

una importante materia de colaboración intergubernamental en la que si bien, los cantones deben participar en la implementación de leyes federales, se les reconoce importantes márgenes de maniobra a partir de condiciones y circunstancias particulares. A nivel institucional la necesidad de colaboración intergubernamental se refleja de manera significativa en la creación de órganos colegiados entre los que destaca la Conferencia de Gobiernos Cantonales instaurada en 1993, así como de diversas instancias ad hoc de carácter nacional y regional para facilitar la articulación entre los ministerios de los gobiernos nacional y locales.

Ante la existencia e importancia creciente de funciones compartidas en los sistemas federales, hay que asumir que uno de los principios esenciales del federalismo consiste en el compromiso que tienen los órdenes de gobierno para apoyarse mutuamente en el cumplimiento de sus responsabilidades. Justamente en el respeto a este principio -según Mader-,³⁹ reside el más importante elemento en el éxito de una federación sobre todo cuando diferentes comunidades con lenguas, culturas, religiones e intereses tienen que vivir juntas, la búsqueda de compromisos entre y dentro de todos los niveles, así como el llegar a soluciones mutuamente aceptables, es esencial para la supervivencia de un país.

A manera de síntesis, sobra decir que existen atribuciones constitucionales que los gobiernos no pueden pretender cumplir de manera aislada e independiente, lo cual es más notorio en lo que atañe a los gobiernos centrales, cuyas políticas de carácter regional o nacional, deben contar con la cooperación de las autoridades estatales y locales para alcanzar sus objetivos o resultados. En un sistema que

³⁹ Mader, Luzius (2001). *The co-ordination of powers in federal systems*, International Forum on Federalism in Mexico: Local and Global Challenges, Veracruz, s.p.

conlleva el trabajo entre instancias con importantes grados de autonomía -cuya relación se sustenta cada vez menos en la jerarquía-, requiere pensar el tema más allá de lo intraorganizacional para situarla en el ámbito de las relaciones que establecen diversas entidades en torno a la implementación de una política o programa en particular.

La coordinación adquiere mayor relevancia cuando en el desarrollo de estas acciones, intervienen -o ha de hacerlo- un mayor número de actores pertenecientes a diferentes ámbitos jurisdiccionales con palpables diferencias en su capacidad administrativa, es decir, cuando la implementación debe hacerse a través de sistemas fragmentados. En el terreno de la prestación de los servicios sociales, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de organizaciones ubicadas no solamente en distintos sectores, sino que pertenecen a diferentes órdenes de gobierno, las consideraciones anteriores adquieren mayor validez, sobre todo si se toma nota de que éstos poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes. Esto tiene implicaciones directas en términos de acción, por cuanto que, para el logro de una mayor efectividad, es preciso formular diseños de trabajo a partir de una visión de más amplio espectro.

Esto nos lleva a la necesidad de analizar las facultades cuyo ejercicio se relaciona con la atención de importantes asuntos de interés común y que adoptan diferentes denominaciones: “concurrentes”, “compartidas”, “coincidentes” o “transversales” cuyo reconocimiento, aunque gana terreno en el discurso político, a nivel normativo y programático, en la actividad cotidiana de gobierno producen controversias, contradicciones, incoherencias e ineficiencias.

1.4 TRANSVERSALIDAD DE LOS PROBLEMAS COMPLEJOS Y SU REPERCUSIÓN EN EL ESTADO FEDERAL

Siendo un modelo ideado para gestionar las relaciones entre individuos, grupos sociales o Estados que deciden formar parte de comunidades políticas más amplias, la factibilidad del federalismo reside precisamente en la complementariedad y la cooperación. En su dimensión operativa, el desarrollo de una sociedad plural e interdependiente, propósito básico de esta forma de gobierno, pasa en las condiciones actuales -caracterizadas por la incesante ampliación de los ámbitos de decisión común-, por la existencia de instituciones competentes y coordinadas. Esto es, instituciones con la capacidad para desarrollar con eficacia y eficiencia las propias atribuciones frente a las demás; pero también, para interactuar con otras en la adopción e implementación de políticas públicas en áreas de interés recíproco o compartido.⁴⁰ Así, en el federalismo actual, existe una tendencia a la expansión o multiplicación de los ámbitos de decisión común, producto de problemas que desbordan incesantemente las fronteras espaciales, temporales y administrativas existentes.

La necesidad de concebir una nueva clase de políticas tiene que ver con el tipo de cuestiones que las sociedades deben afrontar hoy día. Los problemas se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y conectividad, afectando a más lugares y personas de manera más profunda. Un modo en que nos podemos aproximar al desafío que suponen para la actividad política, es su caracterización como problemas transversales en tres coordenadas o

⁴⁰ Reppeto, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero, 36-37.

dimensiones: espacial, causal y temporal. En el sentido, de que no solo no respetan los límites territoriales, sino también las divisiones sectoriales y temporales que de muchas maneras han orientado el estudio y la práctica del quehacer gubernamental.

La primera dimensión alude a que son cuestiones que atraviesan los límites espaciales en diferentes escalas: local, regional, nacional y global; a fenómenos que han desarrollado su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Más aun, los mapas de los distintos problemas se superponen creando un complejo diseño cartográfico que perturba a las administraciones públicas, tan acostumbradas a maniobrar de acuerdo con una visión territorializada.

En el mundo actual, la globalización caracterizada por la dispersión de la producción y la movilidad de los flujos de capital e información, conlleva de manera simultánea la propagación de otros importantes fenómenos sociales que, al igual que las actividades económicas, se despliegan en el ámbito “supra” o global y no en los confines territoriales y jurídicos del Estado-nación.

En palabras de Saskia Sassen⁴¹, el fortalecimiento y formación de las cuestiones globales, se asienta sobre la existencia de un sistema económico global y en el desarrollo paralelo de diferentes soportes institucionales para los flujos monetarios y mercados transfronterizos.

Como resultado del profundo efecto que las tecnologías de la información han tenido en la organización espacial de la actividad económica, hablar de la geografía de los fenómenos globales, implica referirse a una espacialidad no solo real, sino también virtual. No existe hoy una empresa o

⁴¹ Sassen, Saskia. (2003). *Contra geografías de la globalización Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.

sector económico completamente virtual o territorial. Incluso la actividad financiera, la más digitalizada, desmaterializada y globalizada de todas, tiene una topografía que ondula entre el espacio real y el digital. Esto aplica para un amplio rango de actividades. En el caso del crimen organizado, este tipo de geografía desterritorializada le representa mayores posibilidades de proliferación y de evasión de las prácticas convencionales de vigilancia.

Quisiéramos también plantear, que muchas veces los países se encuentran en medio de procesos de escala regional o global tratando de hacer frente de manera unilateral a problemas sin disponer de una estrategia integral. Ejemplo de ello, lo ofrece la lucha antidroga que se libra en el continente americano, la cual teniendo su mayor peso en la vertiente policial y militar no ha podido evitar que el consumo de estupefacientes se haya elevado de manera exponencial. Según la Comisión Global de Políticas de Drogas de la ONU: “Los gastos gubernamentales en infructuosas estrategias de reducción de la oferta y en encarcelamiento reemplazan a las inversiones más costo-efectivas y basadas en la evidencia orientadas a reducir la demanda y los daños asociados”.⁴²

México ilustra el caso de países que insertos en procesos supranacionales y en ausencia de estrategias comprehensivas, muchas de las acciones que despliegan sus gobiernos tienen muy pocas probabilidades de éxito. Es decir, si no se interrumpen los circuitos regionales de oferta-demanda de la droga, ni se frena el tráfico de armas, ni se incautan los recursos a los grupos delictivos.

Como reclama un editorial del diario El Universal al gobierno de los Estados Unidos: “En México se libra una

⁴² CGPD. (2011). Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, ONU, 2011.

guerra donde, como se ha dicho hasta la saciedad, nosotros ponemos los muertos mientras nuestros entrañables vecinos se encargan del lavado de dinero, la venta de armas y el abuso de las drogas.”⁴³ Se trata de dos caras de un mismo problema, dos territorios de una misma geografía, dos síntomas de una misma enfermedad.

De esta manera, la dinámica de los fenómenos sociales contrasta o pone en cuestionamiento la estabilidad de las fronteras definidas de acuerdo a criterios funcionales, territoriales, políticos o incluso culturales. Los mapas creados por los problemas públicos no tienen fronteras fijas. Por el contrario, sus fronteras se definen o modifican al ritmo de su propia dinámica y virulencia.

La segunda dimensión que explica la compleja naturaleza de los asuntos con los que deben lidiar los gobiernos en la actualidad, alude a las numerosas causas y variables que involucran los problemas sociales, lo que hace que su atención interese a distintos sectores de la administración pública.

Al respecto, es pertinente citar a Joan Prats⁴⁴, para quien la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la calidad de la educación pública, ni la prevención de la salud, ni la gestión inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, entre muchos otros, son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo ministerio o departamento.

La naturaleza multicausal de los problemas no puede estar mejor ilustrada que con la pobreza. La creciente “convergencia de desventajas”, expresada en indicadores

⁴³ Diario El Universal, *Editorial*, 21 de abril de 2010.

⁴⁴ Prats, Joan (2005). “Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización, en Gobernanza”. *Revista para el Desarrollo Humano*, No. 35, noviembre.

sociales estrechamente conectados entre sí, cada vez más pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas.

A lo anterior, hay que añadir que los problemas se encuentran entrelazados mediante innumerables circuitos, lo que da a ciertos factores un poder inmenso para influir en el funcionamiento o comportamiento del resto de las partes. Así, en un entorno globalizado, las causas de los fenómenos sociales se encuentran relacionadas a movimientos que escapan al control de los gobiernos, incrementando la interdependencia y la vulnerabilidad.

Para Johnson, hoy tenemos problemas que no pueden ser resueltos por métodos convencionales; esto se debe a que están mucho más conectados de lo que eran antes y, que dicha conectividad, permite que las cosas se propaguen rápidamente. Los problemas interactúan entre sí, muy a menudo y en formas impredecibles.⁴⁵ Las conexiones geográficas, pero sobre todo, las no geográficas están aumentando de manera sorprendente la conectividad con obvias implicaciones para el riesgo de transmisión de los efectos adversos. En este sentido, Solana e Innerarity (2011) hablan del "carácter epidémico" de nuestro mundo contemporáneo.⁴⁶

Cuanto más se estudian los principales problemas de nuestro tiempo, más nos percatamos de que no pueden ser entendidos aisladamente. Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes. Sus causas suelen estar vinculadas a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde

⁴⁵ Jeffrey Johnson. (2006). "Can complexity help us better understand risk?" *Risk Management*: 1-40.

⁴⁶ Solana, Javier y Daniel Innerarity. (2011). *La humanidad amenazada*. Madrid: Paidós.

estos se manifiestan, cuya resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno.

Por ejemplo, el fenómeno del desempleo asociado a la deslocalización, mediante la cual las grandes empresas - generalmente multinacionales- deciden trasladar los centros de trabajo de un lugar a otro, buscando condiciones que les permitan reducir costos y mantener niveles competitivos. O el problema de la migración, en el que los gobiernos tienen que actuar más allá de sus fronteras, como crear empleos en los países de donde proceden los emigrantes, que expulsan a sus poblaciones. En suma, se trata de realidades interconectadas que adquieren cada vez mayor presencia en un mundo que se vuelve más interdependiente a distintas escalas.

Finalmente, la tercera dimensión tiene como premisa que la naturaleza no coyuntural de los grandes problemas sociales, demanda políticas de largo aliento que trasciendan los periodos gubernamentales. Suponen causas, consecuencias y soluciones de larga maduración; la mayoría de ellos son la expresión de una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y complicados por la aparición de otros nuevos.

El deterioro del medio ambiente y la reversión de sus daños, el cambio demográfico que trae aparejado el envejecimiento de la población y la redistribución por edades, por citar algunos, son problemas que tienen una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos. Y que, en términos de política pública, demandan respuestas de fondo que actúen sobre los factores estructurales, más que sobre sus manifestaciones coyunturales.

A la incapacidad o falta de voluntad para percibir las conexiones entre los distintos problemas, debe añadirse el

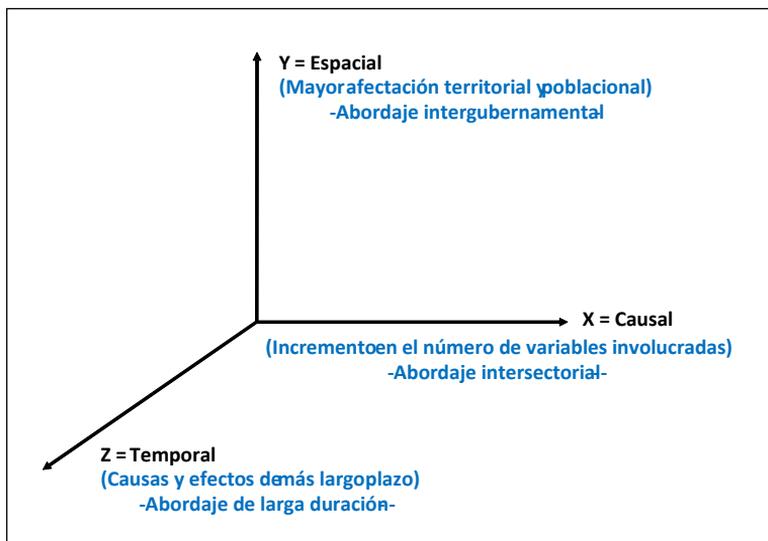
hecho de que la complejidad dificulta la generación de evidencias para mejorar la hechura de las políticas. Las largas demoras de tiempo, sugieren que en realidad nunca experimentamos plenamente las consecuencias de nuestras acciones. Los estudios de seguimiento deben llevarse a cabo durante décadas o vidas, mientras que al mismo tiempo, cambios en las circunstancias pueden hacer que los resultados sean poco relevantes.

Los retrasos en los procesos de retroalimentación son comunes y particularmente problemáticos al dilatar la acumulación de pruebas. Ocasionan mayor ambigüedad en los impactos a corto y largo plazo de nuestras acciones u omisiones; “fumar da placer inmediato, mientras que el cáncer de pulmón se desarrolla durante décadas”⁴⁷. La complejidad dificulta la capacidad de descubrir los efectos retardados o distantes de las intervenciones, dando lugar a efectos colaterales. En ocasiones se empeoran los problemas que se pretenden resolver, precisamente porque el feedback débil y lento.

Las tres dimensiones descritas, pueden representarse gráficamente mediante un sistema de coordenadas como el que muestra el **Cuadro 1**. La complejidad que deriva del carácter transversal de los problemas públicos en el sentido que son fenómenos que “pasan por” o “cruzan” las fronteras existentes, tiene implicaciones profundas en el proceso político de toma de decisiones, en la medida que reducen el umbral para la acción autónoma, al tiempo que amplían los ámbitos de responsabilidad compartida e interdependencia, incluso más allá de las jurisdicciones nacionales.

⁴⁷ Sterman, John. (2006). “Learning from Evidence in a Complex World”. March 2006, Vol 96, No. 3, *American Journal of Public Health*.

Cuadro 1: Problemas públicos: Transversalidad en tres dimensiones.



Fuente: Elaboración propia.

Menegoz⁴⁸ destaca las consecuencias desestabilizadoras de la transversalidad, ya que pone bajo estrés al modelo burocrático de organización gubernamental, basado en los principios de división funcional, especialización, linealidad, verticalidad y

El amplio rango de problemas que caen en esta categoría, continúa extendiéndose abarcando diferentes áreas de política pública. En la Unión Europea, por ejemplo, se les denomina “cross-cutting issues” (cuestiones transversales), e incluyen temas como la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, los derechos del niño y de

⁴⁸ Menegoz, Laurent. (2003). *La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Saint-Martin-d'Hères: Université Pierre Mendès.

los pueblos indígenas, la prevención de conflictos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el SIDA.⁴⁹

De un modo parecido, entre las numerosas cuestiones a las que el gobierno de los Estados Unidos da este carácter, se encuentran desde el cambio climático, el combate al terrorismo y la inmigración, hasta el envejecimiento y la discapacidad de la población derivados del proceso de transición demográfica.⁵⁰

Entre los asuntos de carácter transversal, el caso del agua es emblemático, debido a que este recurso natural no se ajusta a las fronteras artificiales creadas por la ley o por las instituciones políticas. Lo que significa que, si queremos preservar este recurso para las generaciones futuras, entonces nuestras leyes, estructuras institucionales y sobre todo las políticas, deben reflejar mejor las realidades de la naturaleza. Sobre este punto, es pertinente señalar que la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, en su tercera sesión plenaria celebrada en Madrid en abril de 2009, subrayó que el problema del agua es una cuestión transversal que precisa de un planteamiento multidisciplinar, multilateral y de largo plazo.⁵¹

Otro modo de nombrarlos es “wicked problems” o problemas perversos. El término “wiked” o “malo” en este contexto se utiliza, no en el sentido del mal, sino más bien para aludir a una serie de problemas públicos muy complejos, elusivos y altamente resistentes a su resolución.

⁴⁹ European Parliament. (2006). “The European Consensus on Development.” *Official Journal of the European Union*.

⁵⁰ GAO. (2007). *The Challenges and Opportunities of Demographic Change in America*. Boulder: United States Accountability Office-Center for Productive Longevity.

⁵¹ UE-ALC. (2009). “Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Tercera Sesión Plenaria Ordinaria”. *Serie Europa*. Abril, 2009. N° 9. Madrid: Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias.

La denominación de “problemas malditos” se debe precisamente a su irreductible complejidad y por la imposibilidad que ello supone, de aplicarles recetas simplificadoras que los hagan manejables para las administraciones públicas.⁵²

Los desafíos planteados por los wicked problems, han sido reconocidos por los gobiernos en distintas partes del mundo, pero nos parece interesante mencionar el caso del gobierno australiano que recientemente situó en dicha categoría a la obesidad, al considerarla un problema social con múltiples factores que han contribuido a su rápido crecimiento en las últimas décadas, y cuya atención amerita la más alta prioridad.⁵³

A manera de ejemplo, en el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 denomina transversales a la: prevención y atención de los riesgos naturales, atención a los pueblos y comunidades indígenas, igualdad de género, desarrollo de los jóvenes y sustentabilidad ambiental.⁵⁴ Sobre el último punto, existen las Agendas de Transversalidad para el Desarrollo Sustentable, las cuales prevén la coordinación de múltiples dependencias y entidades de la administración pública, organizaciones ciudadanas, grupos empresariales, académicos y científicos.⁵⁵

Hay numerosas cuestiones a las que explícita o implícitamente se les reconoce el carácter transversal que

⁵² Brugué Quim, Ramón Canal y Palmira Paya ¿inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? *El caso de las comisiones interdepartamentales*, Gestión y Política Pública Vol. XXIV, Núm. 1, Semestre 1, 2015. P 87.

⁵³ APSC. (2007). *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*. Canberra: Australian Public Service Commission.

⁵⁴ PEF. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México: Poder Ejecutivo Federal.

⁵⁵ SEMARNAT. (2008). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

para el caso podrían citarse, pero al final del día, lo que queremos subrayar es el hecho, de que los desafíos políticos más acuciantes en los comienzos del siglo XXI, tienen que ver con problemas sociales de gran complejidad, que de manera progresiva están desbordando las fronteras físicas y conceptuales que han servido como referentes para la acción de los gobiernos.

La transversalidad es uno de los factores determinantes en la complejidad de los asuntos públicos actuales, y opera en sentido geográfico, funcional y temporal. En el primer caso, porque desbordan las fronteras territoriales; en el segundo, porque involucran a los distintos sectores de la actividad pública; y en el tercero, porque los problemas propios de la época, que están surgiendo o que se han agudizado, ya no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Pero en un sistema federal la transversalidad se produce también en el plano intergubernamental.

Así, una de las consecuencias directas de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es la disminución del umbral de la acción unilateral y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Los fenómenos sociales crean su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Los mapas de los distintos problemas públicos se añaden y se superponen creando un complejo diseño cartográfico. Lo cual, plantea un desafío a las administraciones que tradicionalmente maniobran de acuerdo con una visión sectorizada e unilateral. Se hace frente a problemas de gran complejidad con estructuras de gobierno y un repertorio de medidas obsoletos en muchos sentidos.

Para Brugé, Canal y Paya, el principal problema reside entre la simplicidad de nuestras administraciones y la complejidad de los problemas públicos a resolver: “El modus operandi administrativo clásico consiste,

precisamente, en simplificar los problemas; reduciéndolos a un ámbito especializado capaz de abordarlos desde sus conocimientos sectoriales. La realidad actual, sin embargo, no parece aceptar estas simplificaciones. Es demasiado compleja, sofisticada y diversa como para someterse a las restricciones de una comprensión parcial”.⁵⁶ Las intervenciones públicas han sido concebidas a partir de lógicas sectoriales poco eficaces para atender asuntos multidimensionales.

Sumado a lo anterior, conviene mencionar, que las organizaciones gubernamentales, por aplicación de los principios de jerarquía y especialización que les son consustanciales, tienden a desarrollar su trabajo de forma sectorizada y vertical, donde cada departamento “se ocupa de lo suyo”, correspondiendo las funciones de coordinación a instancias jerárquicas superiores; desde luego, cuando el tamaño de la organización y el volumen de responsabilidades del superior jerárquico lo hacen necesario, se crean órganos que asumen como función propia la coordinación del conjunto de los departamentos.

Las dificultades del modelo de coordinación a través de la jerarquía, son cada vez más evidentes en las grandes organizaciones burocráticas, especialmente desde que se han intentado impulsar políticas que, por su propia naturaleza, requieren el esfuerzo conjunto de varios departamentos que componen la organización.

Ello ha hecho que, en el ámbito de la teoría de las organizaciones y de las políticas públicas, se haya puesto de moda el concepto de transversalidad, una modalidad de coordinación horizontal que en establecer cauces de relación entre las unidades para que trabajen conjuntamente,

⁵⁶ Brugué Quim, Ramón Canal y Palmira Paya, Op Cit. P. 85.

aportando cada una sus conocimientos especializados para la mejor consecución de los objetivos comunes de la estructura burocrática pública.

Pero, además del ámbito de las relaciones intra-administrativas e inter-administrativas al interior de un mismo gobierno, el tema de las relaciones intergubernamentales ha venido adquiriendo cada vez más importancia. De forma inexorable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de distintos órdenes de gobierno, con lo que una importante proporción de programas son en realidad, resultado de los esfuerzos a este nivel.

Las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles: federal, subnacional y local, se han vuelto definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales orientadas para atender problemas públicos de carácter transversal. De manera que la eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de políticas regionales o nacionales, dependen en gran medida de la capacidad de interacción y negociación intra e intergubernamental. En otras palabras, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

Cuando un problema se concibe como transversal, se trata de un asunto que influencia la agenda de virtualmente todas las áreas de política y los dominios de las diferentes esferas de gobierno; son problemas en los que gran cantidad de instituciones se ven implicadas. El tema del Agua, por citar un ejemplo, forma parte tipo de cuestiones, ya que es fundamental e irremplazable para los humanos y sus actividades, es sin lugar a dudas un asunto social fundamental. Esto significa que la política del agua es un tema intersectorial, directa e indirectamente, afectando y

afectado por casi todas las otras políticas sectoriales como agricultura, desarrollo urbano, salud, desarrollo rural, vivienda, y desarrollo económico.

La atención centrada en grupos sociales, es otro determinante de la necesidad de una actuación transversal, que puede tener lugar a través de instituciones *ad hoc* que tienen como propósito atender a segmentos específicos de la población tales como los niños, las mujeres, los jóvenes, los adultos y los pueblos indígenas, entre otros. En este sentido, las políticas transversales deben enfocarse a las necesidades de un colectivo en todas las áreas.

La acción transversal de las políticas, puede ejemplificarse con el principio *gender mainstreaming*. Concepto acuñado inicialmente en 1985 en el seno de la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer en Nairobi, pero que adquiere formalidad hasta 1995, en la Cuarta Conferencia Mundial Sobre la Mujer de 1995 en Beijing. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas lo definió entonces, como:

El proceso de asegurar las implicaciones para la mujer y el hombre de cualquier acción planeada, incluidos la legislación, las políticas y los programas, en todas las áreas y niveles. Se trata de una estrategia que busca poner a las mujeres y los hombres en el centro del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y programas en todas las esferas política, económica y social. Para que estos se beneficien igualmente y no perpetuar la inequidad. El fin último, es lograr la igualdad de género.⁵⁷

En otras palabras, los gobiernos tienen que tomar en cuenta en todos los ámbitos y niveles de la administración del Estado, los efectos que tienen sus políticas para las mujeres y los hombres y de que manera las medidas

⁵⁷ United Nations, (1997), *Report of the Economic and Social Council for 1997*. A/52/3.18 September.

programadas, busquen la igualdad de género. De manera que la perspectiva de igualdad de género, se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por todos los actores involucrados en la adopción de medidas en esta materia.

Se requiere desarrollar políticas sectoriales e intersectoriales que aborden de forma comprehensiva e integrada los problemas o cuestiones sociales, desarrollando acciones orientadas a incidir en factores internos y externos. Las distintas manifestaciones de los problemas sociales exigen que las políticas y programas públicos se complementen entre sí. Frente a esta transversalidad las desconexiones entre los gobiernos y sus organizaciones tienen graves consecuencias.

La interacción entre distintos sectores de la administración pública en el área social, obedece al diseño y formulación de políticas que buscan dar una atención integral a las múltiples formas de la pobreza y el rezago; la naturaleza multifactorial de las problemáticas en esta área, demanda políticas que tomen en cuenta su origen naturaleza estructural. Una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor, puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas, a la vez que aumenta el riesgo de un uso ineficiente de los recursos públicos. La "convergencia de las desventajas" que se manifiesta a través de indicadores estrechamente relacionados, precisa de políticas que se sustenten en la participación de dos o más sectores de la actividad gubernamental, donde la coordinación, constituye un elemento indispensable para poder articular la intervención de diversas instancias. De este modo, aunque la coordinación de una política recaiga formalmente en uno de los ministerios involucrados, su ejecución es posible sólo con la intervención de numerosas organizaciones pertenecientes a diferentes sectores.

Kliksberg trata el tema, cuando se refiere a la necesidad de una gerencia interorganizacional de los programas sociales, desde la cual las políticas públicas deberían ajustarse a las causas estructurales de la pobreza para poder realmente impactarla. Refiriéndose a la educación, considera que los programas con más impacto en reducir la deserción en primaria no son nunca programas que se limitan a un enfoque puramente de “educación”, a actuar sólo en el aula, sino que se combinan con acciones sobre los grupos familiares, los niveles de nutrición, y otras dimensiones: “Los programas más útiles en salud preventiva son a su vez los que actúan con un enfoque que no es solo médico, sino incorporan activamente variables educativas, culturales, psicológico-sociales”.⁵⁸ En el entendido de que la acción multisectorial aumenta las posibilidades de atender integralmente los factores que inciden en el desarrollo social, los programas gubernamentales que se apoyan en esta fórmula son una estrategia recurrente.

La efectiva implementación de cualquier política intersectorial requiere, sin embargo, que un proceso cooperativo de gobierno haya sido establecido, y no sólo considerarlo como un principio más. Uno de los más importantes pasos para avanzar hacia un gobierno cooperativo es la identificación y acuerdo, por todos los sectores relevantes y afectados, sobre los objetivos primarios. Esto debe ser seguido por el desarrollo de programas coordinados que puedan efectivamente lograr esos objetivos.

En este orden de ideas, resulta primordial la adopción de políticas con un enfoque basado en los Derechos Humanos donde la ciudadanía tenga un lugar prominente, como

⁵⁸ Kliksberg, Bernardo (1997). “¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura”, *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 102, Programa Costa Rica –FLASCO.

principal elemento rector en el plano jurídico, ético y social, siendo imprescindible y prioritario superar el viejo enfoque de las políticas centrado en las carencias y necesidades para pasar a otro basado en los Derechos. Lo que impone cambios sustanciales en el orden estructural de las políticas de Estado. Como parte de este proceso, es importante que se vean a las personas y colectivos sociales en su dimensión plena y hacerles sujetos partícipes en la formulación de políticas y no únicamente como objetos de las mismas.

La transversalidad de las grandes cuestiones sociales no sólo supone intersectorialidad, sino intergubernamentalidad. Se trata de cuestiones que no conocen de límites ni se detienen ante ninguna barrera, sus causas se encuentran interrelacionadas o mutuamente determinadas. Entre sus orígenes y sus efectos, pueden mediar grandes distancias, como lo ejemplifica el fenómeno de la inmigración o el del narcotráfico en el que productores, distribuidores y consumidores pueden encontrarse en regiones distintas. Para estas cuestiones complejas, no hay una sola respuesta, como en el principio de la teoría económica conocido como *ceteris paribus*, según el cual, se deben alcanzar las metas con el medio más adecuado, es decir, con aquel que ataque más directamente el problema a resolver. No, frente a estas, no existe “la mejor opción”, porque de algún modo todas las opciones son necesarias. Se requiere más bien, de la combinación atinada de varias de ellas.

Asuntos como el deterioro ambiental, los problemas derivados de la conurbación y la metropolización; el crimen organizado con estrategias cada vez más sofisticadas, que no respeta fronteras, que se beneficia incluso de los límites jurisdiccionales; el narcotráfico, que aun cuando suele ser competencia de autoridades federales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades locales; las enfermedades endémicas, la

migración o problemas como el atraso educativo, y en general, los fenómenos de marginación social, son cuestiones que sobrepasan, por mucho, los intereses y capacidades individuales, y que exigen a las instituciones a dejar atrás la acción unilateral. Se precisa pasar de un *policy making* autorreferido, a otro sustentado en procesos conjuntos: donde no se puede actuar por su cuenta, ni prescindir de los demás. En otras palabras, se vuelve indispensable buscar y poner en práctica soluciones basadas en la cooperación.

En muchos sentidos, se trata también de asuntos que, en esta fase de desarrollo mundial, adquieren una dimensión que rebasa los ámbitos nacionales y requieren ser abordados por los gobiernos de diferentes países en forma bilateral o multilateral; a nivel regional, continental, e incluso global. Nos hallamos sin duda, frente a un aumento en el número de problemas que los Estados sólo pueden resolver cooperativamente. En una sociedad compleja, que demanda soluciones cada vez más relacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar entonces el interés en la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto.

Es en estas circunstancias, donde la coordinación se torna progresivamente un asunto crítico, donde emerge como un tema sustantivo puesto que, si algo la define, ya sea como una función apoyada en la jerarquía o como un proceso basado en la deliberación y el diálogo -lo mismo al interior de una institución o entre múltiples organizaciones-, es precisamente porque tiene que ver con la gestión de las interdependencias.

Lo anterior, comporta sustanciales consecuencias para los Estados federales, porque el crecimiento de la transversalidad e interdependencia, corre en paralelo a la afirmación y demandas crecientes de autogobierno de grupos sociales a los que se han cedido competencias. De

este modo, al tiempo que se profundiza la descentralización mediante la transferencia de poderes de decisión más marcados a órganos político-administrativos sobre una base territorial se impone, asimismo, una forma más relacional en el ejercicio de dichos poderes a través del reforzamiento de los instrumentos de participación y negociación.

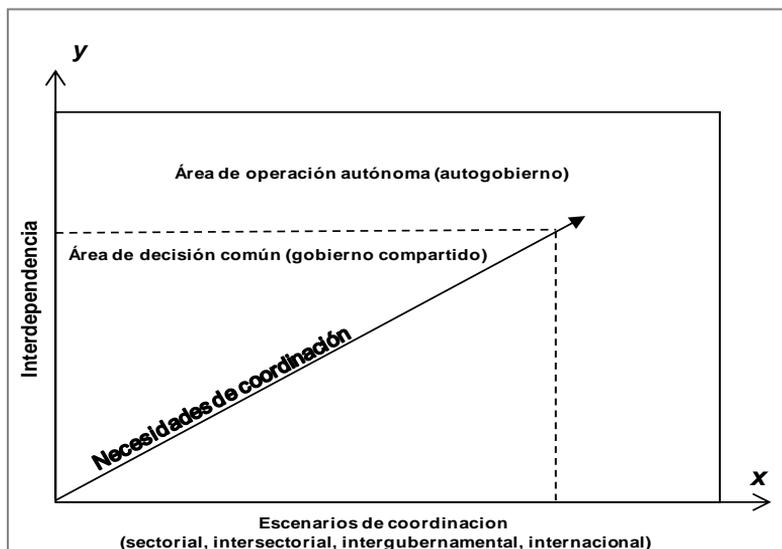
Importa tener presente que este proceso ha tenido repercusiones particulares que deberán ser evaluadas. Como en el caso de aquellos gobiernos que, cuando finalmente se empezaron a ocupar de la descentralización, les sobrevinieron problemas o fenómenos transversales que además de una acción local efectiva, exigían reforzar las estructuras intermedias de gobierno a nivel estadual o provincial. Así, en diversos países conviven procesos de descentralización inconclusos y administraciones públicas endebles frente a problemas que ya no pueden ser resueltos local o municipalmente. Frecuentemente, la descentralización devino en una suerte de “autolimitación” o “desresponsabilización” del gobierno central respecto de los servicios públicos transferidos, no sólo en términos de una desatención, sino del descuido de mecanismos que hubieran permitido articular esfuerzos con los gobiernos locales. Ello, aunado a la ausencia de una reforma integral que habilitara a las autoridades en sus distintos niveles, a cumplir su nuevo papel en un sistema descentralizado.

Podrá inferirse entonces, que ya no se trata tan solo de delimitar mejor las responsabilidades, o de emprender un “nuevo” reparto de competencias en el que, como si se tratara de un movimiento hidráulico, un nivel de gobierno reciba lo que el otro pierde. Es fundamental entender que estamos ante una nueva lógica que modifica sustancialmente la forma de operar del Estado federal, no únicamente en cuanto a la manera en que se adoptan las decisiones, donde se transita de un esquema vertical a otro horizontal, sino

hacia un sistema en el que las partes deben ejercitar su acción de gobierno en interdependencia con otras. En lo sucesivo, la funcionalidad del método federal descansará más en compaginar la revisión de la distribución de competencias con más eficientes mecanismos de coordinación.

En este orden de ideas, el objetivo de estas páginas, es llamar la atención sobre las repercusiones que la tendencia hacia la transversalidad y la consecuente ampliación de los ámbitos de decisión común, tiene en la ecuación federal; asumiendo que toda federación lo es si cumple la breve definición de Daniel Elazar: *federalismo = autogobierno + gobierno compartido*. Es decir, en la compatibilidad del autogobierno en algunas materias, con el cogobierno en otras.

Cuadro 2: Ampliación de los ámbitos de decisión común y la ecuación federal



Fuente: Elaboración propia.

En esta perspectiva, el modelo del **Cuadro 2** muestra, plantea que, en un sistema de gobierno razonablemente descentralizado, la proporción de “gobierno compartido”, está en razón directa del nivel de interdependencia; que se incrementa precisamente por la incidencia creciente de problemas o asuntos de naturaleza transversal que no pueden ser solucionados más que de una manera coordinada. Por supuesto que esta noción de “gobierno compartido”, presupone que los gobiernos integrantes de un sistema federal reconocen dicha interdependencia y actúan en consecuencia.

En términos generales, la definición de las variables que componen el modelo anterior, puede formularse como sigue:

Nivel de interdependencia o transversalidad.

Grado en que instituciones que pertenecen a gobiernos diferentes, de igual o distinto nivel, deben trabajar juntas para el logro de un objetivo común. Esto significa que las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles federal, subnacional y municipal son definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales. La eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de las políticas, dependen en gran parte de la capacidad de interacción y negociación intra e intergubernamental, es decir, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

Instituciones involucradas

Esta variable representa la cantidad y tipo de organizaciones gubernamentales involucradas en el tratamiento de un problema o asunto público, considerando

sus atribuciones y ámbitos de competencia. Incluye una amplia variedad de vínculos entre instituciones del nivel nacional y local, entre el nivel intermedio [estatal, regional o provincial] y el municipal, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. Los referentes o escenarios donde estas interactúan, pueden ser, entre otros, de carácter sectorial, interministerial o intergubernamental.

Necesidades de coordinación

Estas son estructurales al sistema federal, y están en razón directa, tanto del nivel de interdependencia, como del número y tipo de instituciones a las que corresponde intervenir en un asunto determinado. Aún cuando las demandas de coordinación proceden de diversos factores, para los propósitos de descripción del modelo, destacamos la incidencia de problemáticas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales provocando que diversos gobiernos se vean implicados en su resolución. Esta clase problemas, impone a los gobiernos evitar la formulación aislada de planes, y a buscar en cambio, iniciar e intensificar operaciones conjuntas carácter intergubernamental.

Ámbito de comportamiento autónomo

Representa la suma de las áreas territoriales y de política, donde los gobiernos de nivel estatal y municipal, poseen en exclusividad las competencias necesarias para reglamentar y administrar una parte de los asuntos públicos en favor de sus poblaciones.

Autogobierno

Vinculada a la anterior, esta variable se refiere a las posibilidades que tiene una organización gubernamental para

actuar de manera eficaz, por su cuenta o de manera unilateral, en la atención de un asunto o problema público.

Ámbito de decisión común

Se conforma por las áreas territoriales o de política, en las que organizaciones de sectores y gobiernos distintos, deben trabajar juntas para el logro de objetivos de beneficio mutuo. Comporta una clase de funciones en expansión, que involucra a un mayor número de actores, cuyo reconocimiento y especificación gana terreno a nivel constitucional y las leyes reglamentarias.

Gobierno compartido

Constituye un ejercicio de gobierno basado en el reconocimiento de relaciones de mutua dependencia. Esta modalidad de actuación no sustituye al autogobierno, más aún lo supone e integra: gobierno compartido = autogobierno + coordinación. En otras palabras, se trata de una gestión descentralizada pero articulada.

A modo de síntesis, por lo menos, tres ideas básicas pueden inferirse de lo expresado en párrafos anteriores:

La naturaleza transversal y complejidad de los problemas sociales trae consigo la aparición de asuntos que rebasan las fronteras y capacidades político administrativas existentes.

Puede observarse una tendencia imparable hacia una ampliación en el espacio público compartido, y por consiguiente en los ámbitos de decisión común.

La eficiencia y efectividad del gobierno en un Estado federal, dependerán en forma creciente del nivel de coordinación que haga posible una acción pública colectiva: sustentada en la profundización del autogobierno y, de

modo simultáneo, en el desarrollo de mecanismos de cogobierno.

Guardadas las proporciones, en lo esencial, este modelo aplica en lo que hace a las relaciones internacionales, donde también es significativo el crecimiento de los temas de responsabilidad compartida entre los países. La sucesiva adjudicación de políticas y atribuciones a entidades de carácter internacional, supone importantes procesos de decisión que ya no pueden ser controlados por los Estados. Al lado de la descentralización, la globalización produce una pérdida de competencias, y disminuye la capacidad para decidir de manera unilateral y autónoma, no sólo, por supuesto, con relación al exterior, sino en el mismo ámbito interno. Más aun, si se tiene en cuenta la creciente inclinación de los Estados nación –muchos de ellos federales- a convertirse en miembros constitutivos de federaciones más amplias y de organizaciones de carácter supranacional.

Por tanto, aunque uno de los aspectos más importantes del sistema federal es el reconocimiento de que hay diferentes asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas en niveles de gobierno también diferentes, existen por igual cuestiones donde es difícil concebir soluciones efectivas que no impliquen la actuación colectiva de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta interdependencia tiene importantes derivaciones, por cuanto el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, reclama mayores esfuerzos de coordinación. “A los espacios comunes amenazados –según Innerarity- corresponde un espacio de acción, coordinación y responsabilidad comunes”.⁵⁹ Ante lo cual, una estrategia

⁵⁹ Innerarity, Daniel (2005). “El horizonte cosmopolita”, *Diario El País*, 8 de septiembre, Madrid, p.13.

unilateral resulta excesivamente costosa mientras que la cooperación plantea soluciones más eficaces y duraderas.

La coordinación, sin embargo, demanda de los diferentes actores, estar de acuerdo en las prioridades y metas comunes, al igual que comprometer los recursos requeridos para su logro. Esto, junto a la necesidad de que posean la capacidad de intervenir para transformar las medidas de gobierno en acciones. O sea, que la capacidad de gestión como reflejo de coherencia interna, constituye un factor clave, pero no exclusivo para una mejor intervención de las organizaciones gubernamentales. Igualmente, significativa resulta ser la conectividad externa que llama la atención acerca del modo de relación entre políticos y funcionarios, y, de éstos, con los diferentes grupos sociales; así como, sobre la incidencia que ello tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas públicas.

1.5 NECESIDAD DE UNA VISIÓN COMPREHENSIVA EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS.

Examinadas así las cosas, todo apunta a la necesidad de incursionar de manera decidida hacia un Estado federal progresivamente coordinado, en al menos tres direcciones. La primera, en cuanto a convertir al “gobierno federal o central” en el espacio donde todas las partes convergen e intervienen para decidir en materias de interés común. Evitando con ello, el camino de pactar en forma bilateral con el “centro”, desvinculándose de la suerte de las demás partes. La segunda, en cuanto a la articulación multilateral entre gobiernos de igual o distinto nivel. Y, una tercera, encaminada a articular políticamente a la sociedad.

La coordinación intergubernamental y la coordinación gobierno-sociedad van de la mano en el proceso federal.

Siguiendo a Caminal: “...la unidad del *demos* exige la permanente interacción gubernamental en una constante relación de control entre poderes, pero también de cooperación entre ellos para la adopción e implementación de políticas públicas concurrentes dentro del territorio de la Federación”⁶⁰. Lo que en suma representa, un modo de hacer política más democrático, solidario y articulado.

Se precisa de un Estado coordinado capaz de generar políticas desde una perspectiva de conjunto, necesarias para atender problemas complejos que a todos nos afectan, y que en atmósferas descentralizadas sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto. Es necesario transitar de “políticas del gobierno nacional” hacia verdaderas “políticas nacionales”.

No se trata de casos simples de políticas, se trata de políticas que deben atender los factores estructurales o causas de fondo, más que las expresiones externas de los mismos. En este punto, es oportuno citar a Subirats, cuando –a propósito de la política medioambiental alude a las llamadas *end of the pipe policies* o “políticas de final de cañería” para referirse a aquellas medidas que, desatendiendo las causas de los procesos de polución o contaminación, sólo se preocupan de los efectos y de cómo tratarlos, almacenarlos o confinarlos.⁶¹ No es exagerado aplicar ese mismo concepto

⁶⁰ Caminal, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, p 237.

⁶¹ Cuando este modo de hacer políticas se impone, advierte Subirats: “los problemas de fondo persisten, pero se amortiguan sus efectos, se atenúa el ruido, y se logra seguir un tiempo hasta el próximo estallido”. Ver Subirats Joan, (2005). Políticas de final de cañería, Diario El País, Madrid, 31 de diciembre, p. 10.

a otros campos de política, donde prevalecen respuestas epidérmicas que simplifican la complejidad de los problemas atacando sólo las expresiones externas. Se necesitan respuestas que consistan en prevenir, no sólo en reaccionar, basadas no sólo en certezas sino en la precaución y, a menudo, fuera del propio territorio.

No sobra añadir, que la distribución de competencias en el Estado federal implica muchas veces, que las responsabilidades dadas o reservadas a la administración pública central, se relacionen más con el tratamiento de las causas o factores estructurales de los problemas. De modo que los gobiernos de segundo y tercer nivel, se encuentran en la necesidad de encarar los efectos o síntomas, desprovistos de las competencias e infraestructura necesarios para hacer frente a las verdaderas causas de dichos problemas.

El Estado coordinado implica una transformación sustancial de su naturaleza, de lo que significa gobernar. Por eso es que la cuestión del debate actual sobre el federalismo no debiera ser una discusión acerca de competencias. No, como bien advierte Innerarity, el verdadero nudo gordiano en el federalismo de hoy, reside en la posibilidad de transformar la idea de soberanía, algo que representa un reto y una exigencia para todos, aunque suele plantearse casi siempre como una renuncia que deben cumplir otros.⁶² No estaríamos a la altura de los actuales desafíos si redujéramos el debate a un listado de competencias o a una delimitación de ámbitos de soberanía. Lo decisivo es encontrar fórmulas de soberanía compartida que permitan articular un poder político cooperativo, lo que no es posible sin confianza, garantías recíprocas, bilateralidad efectiva, fórmulas de arbitraje y procedimientos que fomenten la lealtad.

⁶² Innerarity, Daniel (2005). “El poder cooperativo”, *Diario El País*, 14 de abril, Madrid, p.13.

Lo anterior, comporta la necesidad de transitar hacia una visión más integral o comprehensiva para poder entender y enfrentar de manera efectiva un número importante de problemas públicos. Como decíamos al inicio, se trata de cuestiones que reclaman cambios de fondo en los paradigmas que han guiado el quehacer de la administración pública.

Nos referimos específicamente a la necesidad de que en el diseño de las políticas se reconozca la naturaleza compleja y transversal de los nuevos problemas públicos. Lo cual implica, entre otras cosas, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística.

Si bien, Charles Lindblom⁶³ en su obra clásica: “La ciencia de salir del paso” (*The Science of Muddling Through*), argumenta que la formulación de políticas, debe inevitablemente llevarse a cabo en forma incremental, todo parece indicar que, frente a un número creciente de problemas públicos, los méritos del incrementalismo han dejado de ser apropiados.

En muchos sentidos, la presión por amortiguar los efectos de los problemas ha justificado actuar de manera incremental. Desde el experimentalismo democrático se han apoyado los enfoques descentralizados conscientemente graduales bajo el argumento que dan lugar a soluciones más legítimas, innovadoras y efectivas. Planteando que las respuestas inmediatas, graduales y descentralizadas a los problemas serán necesariamente mejores, a tener que esperar a construir apoyo político necesario y desarrollar una estrategia integral.

⁶³ Lindblom Charles E. 1959. “The Science of ‘Muddling Through’”, *Public Administration Review*, 2: 79-88.

El incrementalismo también proporciona una especie de seguro contra las fallas de las políticas de gran escala, ya que, si los problemas se abordan poco a poco, las soluciones se pueden modificar con el tiempo, por lo que las consecuencias de los errores de la política, no serán ni excesivas, ni de largo alcance.

Sin embargo, aunque no todos los problemas requieren una solución amplia o comprehensiva, se incrementan las cuestiones donde las respuestas graduales o incrementales no solo son inefectivas, sino contraproducentes.

Por ejemplo, en materia de cambio climático, estudios recientes en Estados Unidos, han demostrado que, en lugar de representar un progreso en el diseño de las políticas, o incluso servir como peldaños hacia una solución más integral, las políticas locales, estatales, federales, o incluso regionales, puedan aumentar los riesgos asociados a la emisión de gases de efecto invernadero. Se considera así que, en algunos casos, las políticas podrían generar problemas, por lo menos tan graves como los que originalmente pretendían resolver.

En un interesante trabajo acerca de los peligros de las respuestas incrementales, Coglianesi y D'Ambrosio⁶⁴, investigadores de la Escuela de Leyes de la Universidad de Pensilvania, han documentado ampliamente que algunas de las políticas que están teniendo lugar en la Unión Americana, bajo la presión de la acción, pueden ser peores que no hacer nada, o esperar hasta que una estrategia comprehensiva, global o por lo menos a nivel nacional sea construida.

A la luz de la nueva generación de problemas, en muchos sentidos se comienza a cuestionar el principio expresado en

⁶⁴ Coglianesi, Cary & D'Ambrosio Jocelyn. 2008. "Policymaking Under Pressure: The Perils of Incremental Responses to Climate Change", *Connecticut Law Review*, 40: 1413-1429.

la frase “Pensar globalmente, actuar localmente”, para proponer en su lugar, el principio de “Pensar globalmente, actuar globalmente”. Esto como una necesidad de cambio, hacia un paradigma menos incremental y más holístico.

Al referirse a los sucesos de la primavera árabe, del mayo español y a las movilizaciones similares en Israel, India, Nueva York y otras ciudades de los Estados Unidos, Joan Subirats⁶⁵ advierte que lo que se pone de relieve, es que en el mundo se empieza a ser consciente de que no hay solución a los problemas locales sin respuestas también a escala global. Apunta que hoy la agenda de cambio en cada uno de los países, tiene que estar forzosamente conectada con la agenda de cambio global: “...es necesario superar los límites de los Estados nación, por arriba y por abajo.”

En tal sentido, se pueden plantar las siguientes tres ideas:

- “Pensar globalmente, actuar localmente” es una buena opción frente a muchos problemas, especialmente cuando se interpreta no sólo en sentido espacial, sino también conceptualmente para adoptar una perspectiva sistémica: considerar “el todo” complejo e interconectado, y luego hacer lo que se pueda para ayudar en su ámbito particular.
- “Pensar globalmente, actuar localmente” no es un buen consejo como para tratar con determinados problemas, sobre todo si la acción local tiene un efecto trivial o produce efectos colaterales adversos en otros lugares.
- El difícil desafío entonces, consiste en producir una acción pública coordinada por lo menos a nivel nacional, partiendo de una visión amplia y compartida.

⁶⁵ Subirats, Joan. 2011. “Agenda global, acción global”, en *Diario El País*, Cataluña, 16 de junio.

Lo cual nos obliga, a "pensar globalmente, actuar globalmente".

En el siguiente **Cuadro3**, se enuncian algunos aspectos que caracterizan el diseño de políticas desde los enfoques incremental o comprensivo.

Cuadro 3: Enfoques para el diseño de las políticas.

	Incremental	Comprensivo
1	Información imperfecta	Información amplia
2	Jurisdiccionalmente restringidas	Aplicación regional o nacional
3	Atienden parte de las causas	De carácter multisectorial
4	De acción gradual	De acción sistémica
5	Corto y mediano plazo	Con visión de futuro

Fuente: Elaboración propia.

Y más que argumentar en contra o a favor de la adopción de medidas basadas en uno y otro, lo que se pretende es llamar la atención sobre la necesidad de reflexionar en qué casos un enfoque resulta ser más apropiado.

Con base en el cuadro anterior, en primer lugar, desde la perspectiva incremental se reconoce, y más aun, se asume que las políticas se formulan inevitablemente con base en información imperfecta, en todo caso, se parte de la información disponible y accesible. Por su lado, las políticas comprensivas requieren de una base amplia de información, donde se trata de identificar todos los elementos de información y medios posibles para comprender y atender un problema.

Otra de las principales características de las políticas de corte incremental, reside en el hecho de que su aplicación se encuentra espacialmente acotada. En este sentido, las respuestas locales o estatales son incrementales en la medida que su aplicación se limita a cierta jurisdicción, sobre todo cuando se relacionan con un problema o fenómeno que atraviesa las fronteras político-administrativas. Las políticas comprensivas en cambio, tendrían un alcance más amplio, por lo menos, de carácter regional o nacional.

En tercer lugar, las políticas son focalmente incrementales, si se centran en tan solo una parte de las variables implicadas en un problema. Frente al dilema de enfrentar el problema “por la raíz o por las ramas”, desde el enfoque incremental se considera que, por lo complejo de los problemas, la primera opción es imposible. Desde este punto de vista, el argumento sería que no se puede practicar salvo en problemas relativamente sencillos. Desde una visión integral se considera que un problema es provocado por múltiples causas y que, por tanto, limitar la intervención a un solo factor que forma parte de un sistema complejo, puede resultar contraproducente. Por lo que es necesario ampliar el espectro para tomar en cuenta los diversos factores asociados al mismo. Esto determina que las políticas diseñadas bajo un enfoque comprensivo deban ser necesariamente intersectoriales.

Con respecto a las dos características anteriores, es necesario advertir que incluso políticas jurisdiccionalmente amplias, como las adoptadas en el plano nacional o internacional, pueden ser de corte incremental si su enfoque es limitado. Por ejemplo, la adopción de medidas para controlar las emisiones de vehículos de motor a nivel nacional para abordar el cambio climático, sería una política de escala amplia en la medida en que se aplicaría a los vehículos en todo el país, sin embargo, esta política seguiría

siendo incremental, ya que los automóviles son tan sólo una de las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero.

Muy relacionada con el punto anterior, se encuentra la posibilidad de optar por una intervención gradual o por una acción sistémica. En su concepción sobre la toma de decisiones de forma incremental Lindblom, apunta que debido a que los tomadores de decisión deben actuar con información restringida, el policymaking tiende a proceder a través de una serie de ajustes iterativos. En otras palabras, los hacedores de políticas operan de manera paulatina a través de pequeños pasos sobre la base de conocimiento accesible. En oposición, la formulación de políticas bajo una mirada sistémica u holística, pretendería actuar simultáneamente sobre distintas variables buscando producir un efecto combinado.

Bajo la presión por la acción y la urgencia de adoptar medidas, las políticas tienden a ser temporalmente incrementales, es decir de corto plazo. Del lado del enfoque comprensivo, lo que se estaría buscando es moderar el impulso de actuar impulsivamente ponderando los riesgos o consecuencias que podrían desencadenarse por actuar de manera precipitada y unilateral. Los grandes problemas sociales suponen causas, consecuencias y soluciones de larga maduración con una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos. La mayoría de ellos, son la expresión de una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y complicados por la aparición de otros nuevos. Y en términos de política pública, demandan respuestas de fondo que actúen sobre los factores estructurales, más que sobre sus manifestaciones coyunturales.

Esta presentación de los rasgos de ambos enfoques es bastante esquemática, lo importante aquí es ponderar los casos en que es mejor un enfoque que otro.

CONCLUSIONES

En diversas partes del mundo, el debate sobre el federalismo adquiere relevancia en la búsqueda de una fórmula política que permita conciliar la inexorable diversidad al interior de los Estados y la necesidad de preservar la unidad nacional en un mundo globalizado e interdependiente. En el marco de una integración supranacional, que ha modificado la noción de lo que tradicionalmente se ha entendido por Estado y soberanía, los gobiernos enfrentan dificultades derivadas de la pérdida de regulación y mando, a la vez que, en su seno, crece la demanda de actores locales por participar en el derecho de co-determinar las políticas interiores y exteriores. A este nivel, los esquemas de integración multinacional que se sustentan en la adopción de modelos híbridos que combinan instituciones de naturaleza confederada y federal, experimentan también problemáticas, en muchos sentidos, análogas a las experimentadas por los países con estas formas de organización política. Las dificultades de la Unión Europea para darse una nueva constitución, atribuidas a la falta de consenso sobre cómo repartir el poder entre Estados de diferentes dimensiones poblacionales y territoriales, son una clara muestra de ello; cuestión de una gran importancia, si se tiene en cuenta que se encuentra de por medio el ideal de la integración europea y el respeto a la diversidad de intereses nacionales.

Así, aunque el tema de la coordinación en el federalismo, remita primordialmente a la -ya de por sí- complicada dimensión de las relaciones entre autoridades nacionales, estatales y municipales, hay que añadir las dificultades de coordinación que se producen en otros importantes escenarios resultado de fenómenos complejos que “desde dentro y fuera”, alteran la funcionalidad de las formas

tradicionales de organización político-administrativa en el sistema federal.

Dado que la esencia del federalismo consiste en la celebración de un pacto entre dos o más soberanías que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo en un mismo territorio, uno de los puntos centrales en la operatividad de este modelo de organización política, reside en la forma en que los portadores de dichas soberanías se articulan y, si la coordinación de las estructuras de gobierno que ello supone, les permite atender apropiadamente los intereses y problemáticas comunes. Por consiguiente, la aplicación del principio federal no sólo en el acto que da lugar a la unión, sino en los procesos de decisión que llevan a su operación, mantenimiento y desarrollo permanentes, constituye una cuestión crítica en su acontecer y viabilidad del federalismo como modelo de organización para gestionar las relaciones entre ciudadanos y Estados.

En este orden de ideas, la evolución del federalismo en los Estados-nación ha estado relacionada con los patrones de interacción de los gobiernos en sus distintos niveles. En su desarrollo reciente, puede apreciarse una tendencia general a superar la separación y “autoreferenciación” de poderes, explicada en gran medida, por la creciente complejidad de cuestiones sociales que obligaron a replantear los marcos de acción que guiaban la actividad gubernamental. La emergencia del referente nacional, sobre todo a partir de la crisis capitalista de 1929 y al amparo de los postulados de la teoría keynesiana, llevaría a la adopción de importantes medidas que, aunque fueron concebidas y dirigidas centralmente, invocaron la cooperación intergubernamental como un ingrediente clave para poder hacer frente a problemas cuyas dimensiones, desbordaron las fronteras jurisdiccionales lo mismo que las capacidades administrativas existentes.

En las actuales circunstancias, donde la labor gubernativa presenta configuraciones multiformes, una actuación centrada en el principio de separación de poderes, donde lo importante es ¿a qué gobierno corresponde un problema dado?, resulta claramente insuficiente para gestionar las interdependencias que produce la actividad pública; que en todo caso, parafraseando a Diamond, llevarían a preguntarnos: ¿a qué combinación de gobiernos corresponde la atención de dicho problema?

El planteamiento anterior sugiere como una paradoja del gobierno contemporáneo, el hecho de que éste se fragmenta cada vez más, en un entorno donde aumenta la interconectividad y la interdependencia. La descentralización por ejemplo, no sólo ha dado cabida a esquemas donde se transfieren facultades del gobierno central a los gobiernos estatales y locales, a manera de tareas que pueden realizarse de manera exclusiva, en cuyo ejercicio puede prescindirse del “otro”; simultáneamente, ha generado intrincadas divisiones funcionales de trabajo en procesos o políticas que constituyen un auténtico entramado de perspectivas, jurisdicciones y capacidades de naturaleza local, regional, nacional, ministerial y organizacional.

Bajo esta consideración, aunque existen diferentes ámbitos donde se presenta la interdependencia gubernamental, es en el área social donde es más visible y consecuentemente, más necesaria la articulación de las diversas partes del sistema federal. La política social, y más específicamente las políticas educativas, de salud, de seguridad pública y la ambiental –sólo por mencionar algunas-, se relacionan con problemáticas complejas que requieren aunar esfuerzos de diferentes organizaciones y ministerios no sólo al interior de un mismo gobierno, sino con otros gobiernos implicados geográfica y jurisdiccionalmente. La otra cara de la paradoja consiste en

que la concesión de mayor autonomía local puede evitar la amenaza de una fragmentación última o definitiva. La dispersión territorial del poder del Estado a través de la descentralización, contrarresta la lejanía del gobierno central y, mediante el esfuerzo de una responsabilidad más localizada para la toma de decisiones, ayuda a superar la disfuncionalidad de un abrumado gobierno central.

En relación con lo anterior, un aspecto que hay que subrayar, es que las posibilidades de ejecución y coordinación de las políticas tienen que ver también con las capacidades institucionales de los gobiernos para formular políticas propias y operacionalizar proyectos conjuntos; lo que explica en buena parte que se registren trayectorias y resultados disímiles en cada caso. La insuficiente habilidad técnica, falta de capacitación, la escasez de recursos, así como, la inexistencia de marcos regulatorios adecuados, son factores que afectan por igual a las administraciones públicas de carácter central y local. En estas circunstancias, que no parecen las mejores, la provisión de los denominados servicios públicos representa una vía para el estudio de la acción pública coordinada cada vez más indispensable y cada vez más difícil.

Segunda parte

RELEVANCIA DE LA COORDINACIÓN

El replanteamiento experimentado por el Estado en las últimas décadas como instancia de articulación o marco de referencia de la acción política y social, ha dado lugar en su interior, a nuevas pautas de relación entre los diferentes niveles de gobierno. La conjunción de grados crecientes de autonomía, pluralidad política, participación social, y la intervención de un mayor número de actores, ha intensificado la complejidad en la gestión pública. En el contexto de un cambio social de amplias dimensiones, la crisis de la centralidad estatal, se acompaña por el cuestionamiento de los referentes tradicionales de carácter político, cultural, territorial, religioso y económico que han articulado a las sociedades. El actuar de los gobiernos, en este horizonte, se encuentra determinado por fenómenos de fragmentación política, territorial y jurisdiccional; por la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, por el debilitamiento del vínculo Estado-sociedad, que en una de sus vertientes se relaciona con la creciente desafección del ciudadano a las instituciones políticas.

Si bien, el problema de la coordinación ha venido acompañando a la administración pública en el curso de su desarrollo. Y desde que las estructuras de gobierno comienzan a diferenciarse a través de ministerios y departamentos, surgen los reclamos en el sentido de que las organizaciones desconocen lo que las otras hacen y que sus programas son con demasiada frecuencia, contradictorios, redundantes o ambas cosas. Ciertamente es también, que la

naturaleza del gobierno contemporáneo exagera las dificultades de coordinación.

Aunque desde luego, esto es atribuible a la influencia de múltiples factores, puede decirse que la descentralización y la globalización, desempeñan un papel definitivo. Al trasladar poderes de decisión más marcados del centro a órganos político-administrativos sobre una base territorial, la descentralización segmenta las estructuras y procesos de gobierno, al tiempo que replantea los vínculos entre autoridades nacionales y locales, lo mismo que la relación de éstas con los distintos grupos sociales. La globalización por su parte, ahonda la vulnerabilidad a presiones y condicionamientos externos. La sucesiva adjudicación de políticas y atribuciones a entidades de carácter internacional, supone importantes procesos de decisión que ya no pueden ser controlados por los Estados.

La acción simultánea de ambos fenómenos, en un frente y otro, produce una pérdida de competencias, y disminuye la capacidad para decidir de manera unilateral y autónoma, no sólo, por supuesto, con relación al exterior, sino en el propio ámbito interno. El efecto combinado de ambos fenómenos acarrea para los Estados y sus gobiernos, importantes presiones a su capacidad de acción y articulación.

Todo esto, en términos de la puesta en marcha de una determinada política, en especial de aquellas de alcance nacional –como las políticas de Estado, objeto de nuestro interés–, se traduce en serias dificultades para entrelazar o vertebrar interiormente las acciones, lo mismo que, para hacer frente y atender la influencia que ejercen actores supranacionales sobre la orientación y contenido general de las agendas, e inclusive sobre la operatividad de políticas, que no hace mucho podían aun considerarse y ser tratadas como asuntos de carácter doméstico.

De igual modo, a pesar de que la descentralización favorece un manejo más independiente de los gobiernos locales sobre una parte importante de los asuntos públicos, al mismo tiempo, se amplían los motivos de contacto y se vuelve indispensable una mayor interacción entre organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos, de igual o diferente nivel. Esto se debe, por un lado, a que las propias fórmulas seguidas en la redistribución de competencias aumentan la mutua dependencia generando situaciones en las que los niveles de gobierno implicados en una determinada área de política no poseen poderes plenos, y por otro, a la complejidad y al modo en que evolucionan los problemas públicos.

Todo esto ocurre en medio de un incremento notable en la clase de problemas que atraviesan los ámbitos jurisdiccionales existentes, que desafían incesantemente la capacidad de las instituciones para trabajar en forma conjunta. Lo anterior, sugiere como una paradoja del gobierno contemporáneo, el hecho de que éste tiende a fragmentarse cada vez más, en un mundo donde aumentan la conectividad y la interdependencia. En muchos sentidos, es como si el gobierno se moviera en una sintonía diferente de la realidad. En una sociedad compleja, que demanda soluciones cada vez más relacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar entonces el interés en la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto.

Desde luego que cuando aquí se alude a la coordinación, no se le considera una cuestión neutra, meramente instrumental o exenta de complicaciones: nada más distante de la realidad. Aunque adquiere significados diversos según el contexto en que se lleva a cabo, para efectos de esta investigación, la coordinación representa una actividad compleja de naturaleza esencialmente política que a través de

medios de concertación formal o informal, tiene que ver con la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad del gobierno; es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y ordenes de gobierno, así como, en la conexión con actores sociales no gubernamentales y entidades de carácter internacional.

En este orden de ideas, el presente apartado aborda (1) la presión que ejercen la descentralización y la globalización sobre capacidad de coordinación de los gobiernos nacionales; tanto en lo que se refiere a la dificultad que representa para la gestión de las políticas, en especial de las políticas de Estado, el entrelazamiento interior de las acciones, como al lidiar con la influencia que ejercen actores situados fuera de las fronteras, sobre las agendas y la manera en que se operan las “políticas domésticas”. Del mismo modo, (2) sitúa la emergencia del problema de la coordinación gubernamental como un rasgo estructural del gobierno contemporáneo; y finalmente (3) hace un repaso de las nociones clave en el tratamiento del tema de la coordinación como concepto y tema de investigación.

2.1 NATURALEZA DEL GOBIERNO CONTEMPORANEO

La comprensión moderna del Estado se finca esencialmente en un concepto definido jurídicamente a partir de tres dimensiones: la *material*, que hace referencia a la existencia de un poder soberano interior y exteriormente; la *espacial*, que alude a un territorio claramente demarcado; y la *social*, que denota la totalidad de miembros de una comunidad o “pueblo”. No obstante, habrá que decir que las prácticas actuales del concepto están muy lejos de la

imagen o percepción de una entidad dominante, autónoma e integrada que gobierna y ejerce su control en un territorio determinado, que hace las reglas y sanciona el apego a éstas por parte de los miembros y actores sociales. Los Estados nacionales que en un tiempo representaron una solución funcional a las necesidades de integración social que las antiguas formaciones políticas en decadencia no podían ya ofrecer, enfrentan actualmente importantes procesos endógenos y exógenos que les ponen frente a un desafío análogo. De dimensiones equiparables a las que experimentaron las formaciones políticas que éstos remplazaron.

Desde diferentes perspectivas se ha hecho referencia a los serios problemas que desde el punto de vista interno y exterior asedian al Estado Nación. En el primer caso, porque los gobiernos ven repetidamente desbordadas sus capacidades para satisfacer las exigencias de los distintos grupos sociales. En el segundo, ya que, tanto militar como económicamente, son vulnerables a fuerzas y presiones del medio exterior. En este contexto han de situarse la descentralización y la globalización como dos grandes procesos que experimentan a un tiempo los Estados, particularmente desde finales de los ochentas. La conjunción histórica de ambos fenómenos plantea importantes exigencias a la capacidad de acción de los Estados y gobiernos nacionales que ven mermadas sus competencias y la capacidad de decisión unilateral autónoma. La descentralización altera las relaciones institucionales dentro de los Estados al replantear los vínculos entre el gobierno nacional, los gobiernos locales y la sociedad. La globalización por su parte, trae consigo la irreversible y progresiva sensibilidad a factores del entorno vinculados a las nuevas estructuras económicas mundiales y a los avances tecnológicos sin precedentes. Muchas de las actividades de

los gobiernos, y desde luego de las empresas, involucran interacciones entre múltiples países y organizaciones internacionales.

En las páginas que siguen, se abordan las implicaciones de la globalización y la descentralización en las relaciones institucionales dentro del Estado y con el exterior, en la tarea de gobierno, así como en la naturaleza de las políticas públicas. Esto en términos de los problemas de coordinación que resultan del involucramiento de gobiernos subnacionales y municipales, actores sociales, y entidades supraestatales en la definición y atención de asuntos que no hace mucho podían aun ostentarse como cuestiones de carácter doméstico. Por supuesto que no es la historia completa, que hay partes que se quedan aquí sin examinar y que hay problemas que no se plantean. El presente inciso ofrece sólo lo que consideramos un punto de partida necesario en el análisis de las dificultades de articulación o coherencia política y administrativa que acosan a los gobiernos, y que se encuentran ligados a la incidencia de dichos fenómenos.

2.1.1 PRESIÓN PROBLEMÁTICA DE LA GLOBALIZACIÓN

No obstante, que los efectos de la globalización en la formulación y desarrollo de las políticas nacionales se tratarán con más detalle en el punto: “3.4.2 *Coordinación supranacional*”, que será abordado más adelante, en el presente apartado se plantea de manera inicial, el entrelazamiento del contexto global en la labor de gobierno a partir de las relaciones internacionales que afectan, limitan y moldean el desarrollo de importantes políticas domésticas. De este modo, aunque la noción de poder soberano, reconocida como tal en el derecho internacional, proporciona la base

legal de la posición exterior del Estado, en la situación real enfrentan importantes dificultades para ganar o mantener una existencia independiente. El desarrollo de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales ha alcanzado una dimensión que se eleva por encima de las fronteras de los Estados e ignora las jurisdicciones políticas y administrativas establecidas entre ellos. Considerando esto, cabría preguntarse si en circunstancias como estas: ¿podría un Estado por sí solo cumplir con sus funciones? Pero no sólo las básicas sino, por ejemplo, aquellas que aseguren el control del destino económico de un país. Así las cosas, no obstante que la globalización constituye un concepto que posee una variedad de significados, la acepción que nos interesa destacar -dados los propósitos de investigación-, es la que evoca las interdependencias y articulaciones que trascienden las fronteras nacionales.

La esencia de la globalización, siguiendo a Axford reside en que cada vez, resulta menos relevante hablar de economías y jurisdicciones nacionales separadas y sostenidas en principios tradicionales como la soberanía del Estado nación, "[...] la idea de un sistema global sugiere que la interconectividad y la interdependencia aumenta la dificultad de los estados-nación, localidades e incluso los individuos para mantener la identidad sin la referencia a estructuras y flujos más amplios. Al mismo tiempo, la diversidad continua incrementándose innegablemente en un mundo plural, el conocimiento o conciencia de presiones globales se expresa en formas de resistencia cultural y en tentativas de autarquía económica y política".⁶⁶ Para Giddens, la globalización alude esencialmente al proceso de ampliación de los modos de conexión entre diferentes contextos sociales y regiones, a lo largo de la superficie de la tierra como un todo.

⁶⁶ Axford, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 27.

La conceptualización de este fenómeno a partir de la forma en que la vida social es ordenada a través del tiempo y el espacio, lleva a enfocar la atención en las complejas relaciones a nivel local [circunstancias de co-presencia] y la interacción a través de la distancia [conexiones presencia y ausencia] en virtud que en la era moderna, el nivel de alejamiento de tiempo-espacio es significativamente más alto que en periodos previos, y las relaciones entre las formas y eventos distantes llegan a ser por consiguiente más extendidas. Desde esta perspectiva, la globalización representa: “[...] la intensificación mundial de las relaciones que vincula localidades distantes de forma que los sucesos locales son moldeados por eventos que ocurren a muchas millas lejos y viceversa”.⁶⁷

En términos prácticos, hoy día, el estudio de las ciudades en cualquier parte del mundo supone admitir que lo que ocurre en un vecindario puede estar influenciado por factores que operan a una distancia indefinida, lejos del vecindario en sí mismo. Al respecto, puede traerse a colación, la vinculación existente entre fenómenos como la pobreza africana y el cambio climático del planeta, que aunque a simple vista pueden parecer asuntos distintos o distantes, se encuentran relacionados. Jeffrey Sachs, Director del Instituto de la Tierra en la Universidad de Columbia en Estados Unidos, sostiene que la escasez del líquido en numerosos lugares se encuentra asociada al cambio climático producido por la emisión de gases de efecto invernadero:

“Las aldeas etíopes dependen desde hace tiempo de dos cosechas: una durante el periodo corto de lluvias de marzo y abril, y la cosecha principal, durante la temporada larga de

⁶⁷ Giddens, Anthony (1990). *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford, p. 64.

lluvias, en los meses de verano. En años recientes no ha habido temporada corta y la larga ha sido desigual. El hambre es omnipresente. Posiblemente la mitad de los niños tenga un peso muy por debajo del normal”.⁶⁸

Así, buena parte del África Subsahariana árida ha experimentado un pronunciado descenso de la pluviosidad en los últimos veinticinco años. El especialista añade que la escasez de lluvia no sólo contribuye a provocar hambrunas y hambre crónica, sino también a la aparición de la violencia cuando la población se enfrenta por el agua y los alimentos escasos. Lo anterior debe ser considerado en términos de un proceso dialéctico en la medida en que los acontecimientos locales pueden entrar en una dirección contraria a las relaciones que a distancia los influyen, es decir, que los cambios no necesariamente actúan de manera unidireccional, resultan también de la acción de tendencias que se oponen mutuamente.

Cuando los administradores locales son concientes de la influencia que ejercen los cambios globales en sus funciones y acciones, pueden tener mayores posibilidades de tomar decisiones en los rubros de desarrollo económico e intercambio sociocultural sin la permanente supervisión del gobierno nacional.⁶⁹ De este modo, la transformación local como parte de la globalización constituye un efecto de la extensión lateral de las conexiones sociales a través del espacio y tiempo.

La conexión globalización-descentralización, ha favorecido el surgimiento del “enfoque de redes” [networks] como una forma de interpretar o pensar los patrones de

⁶⁸ Véase Sachs, Jeffrey D. (2005). “África, el cambio climático y la cumbre del G-8”, *Diario El País*, Madrid, 1 de abril, s.p.

⁶⁹ Jun S. Jong y Wright Deil S. (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C., pp. 1-4.

relación entre actores u organizaciones a nivel global y local. En lo que concierne a la actividad gubernamental, lo anterior tiene diversas implicaciones, entre ellas: (i) que los cambios tienden a generar sistemas descentralizados y complejos, sustancialmente distintos a los sistemas centralizados de *governance* que intentan controlar la toma de decisiones en todos los niveles; (ii) el reconocimiento de que la unidad de análisis apropiada para el examen del sector público, no puede ser más una organización en forma aislada; y (iii) que lo relevante no solamente es admitir las interacciones al interior de las propias organizaciones, sino entre ellas, es decir, en sistemas de trabajo multiorganizacional.

Debe considerarse que el surgimiento y la importancia creciente de las redes de políticas constituye un rasgo particularmente importante de lo que ha dado en llamarse: la gobernabilidad moderna. La relevancia actual del concepto, remite a una forma de gobernar más cooperativa, distinta del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituyen la sociedad civil. De acuerdo con Mayntz, allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad: “En las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible, y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política, que en el momento de su aplicación encuentre más aceptación que resistencia”.⁷⁰ La gobernabilidad en efecto, denota ejercicio del poder o acción de gobernar, pero connotativamente le acompaña el significado de que esta actividad debe ejercerse lejos del poder del Estado, es decir por actores no estatales, y en especial sociales.

⁷⁰ Mayntz, Renate (2001). “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Octubre, CLAD, Caracas.

Hay coincidencia en señalar que la gobernabilidad requiere de una serie de condiciones estructurales e institucionales. La más general quizá, consiste en que el poder debe estar disperso en la sociedad, empero no de manera disociada e ineficiente. Las autoridades políticas deben ser fuertes, más no omnipotentes; tienen que haber sido legitimadas democráticamente, favoreciendo que los representantes electos reflejen los intereses de los principales grupos socioeconómicos, étnicos o religiosos de la sociedad. Sólo así se puede suponer que legislatura y gobierno actúan en el interés de todos y no en el interés de una clase dominante o un partido político. Del mismo modo, resulta necesario que las autoridades manejen recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones que se tomen, ser lo suficientemente diversificadas como para responder a las diferentes necesidades de regulación, además, de poseer competencia suficiente en sus campos respectivos. Aunque la cooperación a través de redes mixtas de actores públicos y privados sólo puede observarse en la actualidad, en algunas áreas específicas, sin duda que este modo de elaboración de políticas en un entorno social de gran complejidad, hace de la coordinación un asunto relevante y un objetivo en extremo difícil.

Desde otro ángulo, la conexión globalización-descentralización, el vínculo global-local, el surgimiento del concepto y la práctica de redes, tienen sustento en la existencia de “bienes e intereses públicos globales”, como la democracia, los derechos humanos, la lucha contra el terrorismo, el comercio internacional, la preservación de identidades culturales, o la erradicación de las enfermedades epidémicas. Cuestiones cuya atención involucra a gobiernos nacionales, estatales, locales, empresas y organismos internacionales.

Conviene referirnos aquí a lo expresado recientemente por Habermas a propósito de la necesidad de una gobernabilidad global. Dijo él, que el desbordamiento de las fronteras nacionales y la existencia de problemas humanos graves que ya no pueden encontrar solución en el marco estatal exigen una gobernabilidad y unos poderes más efectivos y, sobre todo más legítimos. Ha señalado también, que la compleja multiplicación de los intercambios ha dado como resultado el incremento del bienestar económico y la riqueza cultural en grandes segmentos de la población mundial, pero que somos también testigos de que, a su lado, una pavorosa realidad de sufrimiento, incultura y marginación atenaza a millones de seres humanos. De este modo, Habermas habla, de injusticias globales y desajustes sociales, como la carencia de alimentos, la falta de acceso al agua potable, las enfermedades endémicas, el analfabetismo y las supersticiones conforman el horizonte vital de comunidades enteras.⁷¹ Las relaciones económicas globales entre países, grandes corporaciones y agentes económicos de todo tipo van con frecuencia escoltadas por la especulación financiera sin control, la explotación inicua de los trabajadores, la persistencia y el incremento de la ocupación de niños en labores extenuantes, la discriminación de la mujer y el despojo a pueblos enteros de parte de su riqueza natural mediante corrupciones y sobornos a autoridades políticas ilegítimas. Al lado de ello, observa crecientes amenazas al medio ambiente, explotación irracional de los recursos naturales y un consumo incontrolado del patrimonio irremplazable del entorno natural. La sociedad globalizada es, por tanto, en opinión del filósofo alemán, una sociedad mal estructurada, con efectos perversos sobre

⁷¹ Habermas, Jürgen (2005). “Declaración de Granada sobre la Globalización”, *Diario El País*, Madrid, 6 de junio, s.p.

centenares de millones de seres humanos; que demanda de un gobierno global efectivo.

Así pues, retomando el eje de análisis, podemos decir que como consecuencia de los procesos de globalización en curso, las políticas internas se tiñen de internacionalidad. La inexorable influencia de los sistemas supranacionales hace que importantes decisiones para la vida de los Estados se enmarquen o determinen más allá de sus fronteras.

2.1.2 REPLANTEAMIENTO DE LOS NEXOS INTERNOS

En el contexto de la transformación estatal que ocurre desde los años setenta en diversas partes del mundo, destaca la descentralización como una de las estrategias más frecuentemente invocadas en las profundas tentativas de reorganización institucional de orden económico, político y administrativo. El origen de este tipo de medidas, sucede cuando las dificultades de crecimiento mostrarían que la política económica llevada a cabo por un Estado nacional aislado era incapaz por sí sola, de asegurar el bienestar en forma permanente; cuando el desencanto con la creencia en el Estado como un efectivo centro de control político de la sociedad, dio lugar a la búsqueda de formas alternativas de conducir el desarrollo social y económico; cuando al lado de la desregulación, la privatización, la disminución del aparato estatal, y el predominio del mercado, la descentralización formó parte de un modelo que buscó estimular el crecimiento económico y “liberar las fuerzas” en todos los sectores de la actividad productiva. En suma, ocurre cuando los principios del mercado se transformaron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo; lo que fue reforzado a finales de los ochenta con el derrumbe del

socialismo en Europa Oriental que “devolvió la fe” en el poder ordenador del mercado.

La descentralización no puede entenderse sin considerar las causas del centralismo que le precedió. Y es que la creación de los Estados nacionales se apoyó en un intenso proceso centrípeto guiado por dos propósitos esenciales: el fortalecimiento como nación “hacia dentro” y la reafirmación como Estado nacional “hacia fuera”. Aun en aquellos países que adoptaron la fórmula federal como principio de organización política -en los que el federalismo fue un instrumento al servicio de la construcción nacional-, la centralización más que opción, fue una necesidad. Si bien, en cada caso se siguieron trayectorias específicas, la similitud de estos recorridos en los países federales giró esencialmente en torno a la búsqueda de la “unión nacional”.

A esta etapa, en una perspectiva histórica, siguió otra de redistribución del poder a través de una descentralización territorial-funcional que, aunque inicia en la década de los setenta, parece más visible en los ochenta, como tendencia que abarca lo mismo a naciones industrializadas que en vías de desarrollo, a naciones occidentales y socialistas, a países con larga tradición de gobierno centralista, que a aquellos con sistemas de organización política federal. Como parte de la agenda seguida en la llamada “Reforma del Estado” a nivel mundial, la descentralización ha sido una estrategia invocada frecuentemente para definir las responsabilidades entre los distintos ordenes de gobierno, así como, entre éstos y la sociedad. Al replantearse la esfera de la acción estatal, se redefinen las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al tiempo en que se producen nuevas formas de división gubernamental y social del trabajo.

La descentralización se asocia al agotamiento del modelo centralizado de administración pública donde el esquema de distribución intergubernamental de funciones y recursos, se

torna obsoleto, en un contexto que demandaba un mayor acercamiento de las instancias de decisión al lugar en que se generan las demandas y se gestiona la producción de bienes y servicios públicos. La expansión del aparato estatal al lado de la gestión centralizada de programas públicos destinados a clientelas locales, condujo con el tiempo, a altos costos de eficiencia y funcionalidad.⁷² La creciente intervención del Estado y la concentración político-administrativa, habrían de llevar las cosas más allá de las posibilidades de un control eficaz, significando aun en los Estados democráticos, una importante disfunción para responder a las nuevas exigencias económicas, sociales y culturales.

Según lo establece un informe del Banco Mundial, con excepción de algunas naciones industrializadas en las que incluso se puede advertir una tendencia opuesta, la descentralización del poder y del gasto, acompañada de la democratización, provocó una significativa transformación del panorama político en América Latina, produciendo lo que dicho organismo denominó: “revolución silenciosa”.⁷³

En casos concretos, el significado, aplicación y efectos de la descentralización, presentan importantes matices de un lugar a otro. En tanto transferencia de autoridad, responsabilidad y funciones públicas de los gobiernos centrales, así para gobiernos locales subordinados o autónomos como hacia organizaciones que no forman parte del sector público, la descentralización comprende una amplia gama de posibilidades. Es por ello, que el intento por definirla enfrenta la dificultad de referirse a procesos político-administrativos que engloban la vida económica,

⁷² Nacif, Benito (1992). "Gobiernos locales y descentralización", en Pardo Ma. del Carmen (Coordinadora). *Teoría y praxis de la Administración Pública en México*, INAP, México, p. 59.

⁷³ Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C., p. 12.

social y cultural de un país. Las diferentes modalidades que adoptan los procesos en cuestión responden a diferentes lógicas con que se enfrenta la crisis del Estado, por lo que no es de extrañar entonces, que sea distinta la forma de conceptualizar la distribución de facultades entre los órdenes de gobierno, el rol de cada uno de ellos, el alcance de estos procesos y que, por consiguiente, se conciban de modos diferentes. La posición desde donde se miren y vivan estos procesos determina no sólo su conceptualización; explica la forma en que se asumen y ejercen. No obstante, la vasta gama de definiciones la descentralización, sugiere la mayor desvinculación que puede pensarse respecto de la organización central.

En suma, se presume que la descentralización puede contribuir a generar beneficios económicos, tales como la mayor eficiencia, receptividad y transparencia en la prestación de servicios que solicita la población local. Sin embargo, si ésta se realiza de modo inapropiado más que oportunidades acarrea riesgos, por cuanto que puede provocar desequilibrios macroeconómicos, intensificando las diferencias y conflictos regionales, o bien disminuyendo la calidad y cantidad de los servicios públicos. En este sentido, resulta erróneo descentralizar las responsabilidades sin hacer lo mismo con los ingresos; o asignar el mismo ingreso y responsabilidad a gobiernos locales sin considerar las diferencias. Es común que la transferencia de responsabilidades, adolezca del defecto de atribuir a las administraciones locales una amplia capacidad de gasto y muy poca obtención de ingresos. Salvo en contados casos, es la Administración Central del Estado la que se encarga de la imposición fiscal; por lo que los tributos obtenidos por las haciendas locales, siguen siendo proporcionalmente inferiores en el total de los impuestos recaudados.

Como hecho político, la descentralización en sus diferentes modalidades o matices, tiene en la centralización un referente común, tanto en estados federales como unitarios, existen tendencias centrípetas-homogeneizadoras versus tendencias centrifugas-diversificadoras. Bajo esta consideración, Caminal se refiere a la posibilidad de que existan movimientos de acción-reacción, donde a una “acción unionista” corresponde una “reacción separatista”, o bien que a una actitud identitaria diferenciadora se reaccione con una respuesta homogeneizadora; en este sentido, el estado ideal de una federación reside en el equilibrio entre unidad y diversidad. El federalismo, aun mediante la descentralización, busca ser el recurso para la unidad: "Allí donde el estado nacional unitario no es factible democráticamente habrá que construir la unión nacional mediante el federalismo, sea por la vía de la centralización o de la descentralización".⁷⁴ Como punto de partida, estos procesos coinciden en la voluntad formal de conseguir o fortalecer la unidad de la nación. En efecto, si se sigue un proceso centralizador o uno descentralizador, el objetivo federal genéricamente invocado es el mismo: la unión nacional. Con el primero, se busca la unidad nacional, mientras que con el segundo se pretende su salvaguarda.

En el Estado moderno, sostiene Uvalle, conviven formas de vida central y descentralizada. En las primeras se alude a la unidad civil de la nación y a la unidad política de la sociedad que es el Estado. Las segundas se configuran por vía de una redistribución inteligente del poder; se requiere inteligencia para no provocar tensiones o dislocaciones que dañen los intereses fundamentales del Estado dados por su soberanía y su correspondiente dirección política: "[...] en ningún momento la descentralización es antagónica con la

⁷⁴ Idem.

centralización gubernamental, la cual es necesaria y saludable. Como proceso que consiste en transferir potestades que pueden ser gobernadas de manera local con autonomía y personalidad jurídica, la descentralización política es condición para desarrollar la sociedad y conservar mejor el Estado".⁷⁵

La descentralización al lado de la centralización, forma parte de un proceso en movimiento y tensión constante. Puestas con frecuencia como conceptos contradictorios, se asocian a la centralización connotaciones negativas que la hacen indeseable versus los beneficios de la descentralización como situación deseable, dando lugar a interpretaciones parciales que dejan de lado las circunstancias históricas y sociales en que estas formas de organización encarnan. Ambas formas de gobierno poseen ventajas que se derivan de su contribución a la estabilidad y a la convivencia política y social, es preciso entonces, alcanzar un balance conveniente entre las mismas para el funcionamiento efectivo del gobierno. Por tanto, la forma de combinar la centralización con la descentralización no resulta necesariamente de un diseño o modelo a priori, sino de la respuesta a una circunstancia histórica, social y política concreta, diferente en cada caso.

En el marco de las consideraciones anteriores, aunque la descentralización constituye una marcada tendencia lo mismo en países industrializados que en desarrollo, y, que a ella se encuentran asociadas la posibilidad de un mejor gobierno, menor burocracia, mayor responsabilidad, más participación, mejores servicios y un aumento en las posibilidades de desarrollo, es cierto también, que el tema de la coordinación cuya relevancia resulta proporcional a la

⁷⁵ Uvalle Berrones, Ricardo (1999). "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México", *Revista Gestión y Estrategia*, No. 7, Universidad Autónoma Metropolitana, México, s.p.

misma, ha sido escasamente considerado. La adopción de medidas descentralizadoras como la desconcentración, delegación, privatización y, especialmente, la devolución de atribuciones a gobiernos cuyas actividades se encuentran fuera del control directo del gobierno central, no han estado acompañadas por la preocupación suficiente sobre el tema. Más aun, cuando en el marco de un sistema federal, si bien se fortalecen las posibilidades de una gestión independiente, se producen simultáneamente responsabilidades y problemáticas sociales de gran complejidad cuya atención, reta la capacidad comunicativa de los gobiernos para superar la fragmentación y desarrollar una efectiva acción conjunta.

En líneas generales, podríamos afirmar que las tendencias hacia la globalización y descentralización que coexisten en el mundo actual cuestionan la forma del Estado Nación. “Hacia arriba”, en la medida en que importantes competencias pasan a ser progresivamente adjudicadas a unidades supraestatales, como ejemplos pueden citarse no sólo cuestiones de política económica, fiscal, de defensa, o de medio ambiente, sino cuestiones de política social relacionadas con la salud y la educación. “Hacia abajo”, las presiones democráticas –al lado del surgimiento de reivindicaciones de identidades mucho más localizadas- y los defectos inherentes a una administración excesivamente centralizada, han dado cabida a un replanteamiento en la distribución territorial del poder, a un traslado de facultades de decisión más cercano a las comunidades y a las personas. Todo esto tiene innegables implicaciones en la manera de concebir la soberanía y el gobierno, en general, hace necesario avanzar hacia formas de gestión más basadas en la coordinación y en la interdependencia.

2.1.3 FRAGMENTACIÓN GUBERNAMENTAL

Plantear el estudio de la coordinación en la administración pública como un principio de organización o función político-administrativa multireferencial, parte de la noción de que el aparato de gobierno no funciona necesariamente en forma lineal e integrada; de que actúa simultáneamente, en escenarios y con horizontes de referencia distintos; de que en su mayoría, sus acciones se materializan a través de múltiples estructuras de decisión cuya articulación se sustenta cada vez menos en el principio de jerarquía; y de que por efectos del proceso de globalización, se producen interrelaciones con el exterior que también inciden y moldean su actividad. La inexorable complejidad en la acción pública conjunta -que constituye una de las causas y de las manifestaciones de lo anterior-, puede ilustrarse cuando en el desarrollo de una política o programa, en la atención a una problemática o en la prestación de un servicio público, deben intervenir diversidad de actores y organizaciones pertenecientes a distintos órdenes, niveles y sectores de gobierno, así como actores de la sociedad civil e internacional.

La administración pública puede ser vista en las sociedades modernas como un gran sistema organizacional diferenciado funcionalmente por ramas o sectores, verticalmente por niveles, y horizontalmente por territorio, de manera que la implementación de una ley o programa usualmente no se asigna -o no puede pretenderse hacerlo- a una instancia en particular, sino a un conjunto interrelacionado de oficinas y agencias. La rama ejecutiva del gobierno constituye un verdadero microcosmos social que inevitablemente refleja los valores conflictivos y fuerzas en competencia presentes en una sociedad, como lo destaca Seidman:

“[...] las relaciones involucradas en la división del trabajo y responsabilidad, son menos inteligibles y más complejas que las líneas perpendiculares y horizontales que conectan los pequeños cuadros en los diagramas”.⁷⁶

Para Mayntz, el sector público constituye un macrosistema tridimensional en atención a las siguientes consideraciones: (i) la situación estructural de las agencias u organizaciones individuales dentro del macrosistema, (ii) la relación de interdependencia existente entre las organizaciones de un mismo nivel, así como, (iii) de los vínculos que se establecen entre agencias situadas en diferentes niveles. De modo tal, que con más actores involucrados en la ejecución de un programa -aun en papeles marginales-, mayor es el riesgo de dilación que podría representar al menos una falla parcial si el programa opera bajo restricciones de tiempo. Las agencias públicas, señala Mayntz:

"[...] deben ser percibidas como actores cuya tarea es la base de su existencia, pero cuyas acciones están ampliamente orientadas hacia el logro de metas organizacionales como extensión de dominio, elusión del conflicto, ahorro de energía, y obtención de recursos".⁷⁷

De lo anterior, se desprende que las burocracias públicas no son meros agentes de implementación de una política. Se trata de agentes que modifican o adaptan la política a las situaciones de la vida real y a las necesidades de los grupos de población afectados, que con frecuencia suelen olvidarse.

En conjunto, las organizaciones y sus interacciones se encuentran determinadas por las características formales y el

⁷⁶ Seidman, Harold (1972). *Politics, position, and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, p. 13.

⁷⁷ Mayntz, Renate (1979). "Public bureaucracies and policy implementation", *International Social Science*, Vol. XXXI. No. 4, pp. 634-644.

funcionamiento real del sistema político. De naturaleza unitaria o federal, los estados modernos se integran por un gran número de entidades. Los primeros, que se caracterizan por tener sistemas centralizados controlados por un solo ejecutivo, necesitan delegar autoridad en otras entidades, sobre todo, si la responsabilidad se extiende sobre un territorio muy amplio, una vez distribuida la autoridad, estas entidades desconcentradas adquieren cierto grado de autonomía para decidir y actuar en diferentes circunstancias. Los estados federales en cambio, se distinguen por el grado de autonomía que poseen sus unidades constitutivas. El sistema federal distribuye el poder entre todas las unidades que lo componen, en el que formalmente cada una puede actuar, sin requerir de ninguna otra. Así las cosas, la cantidad de gobiernos independientes puede ser tal, que se interfieran mutuamente en el transcurso de sus operaciones normales, muchos de los encuentros serán probables fuentes de conflicto.

En ambos casos –sistemas de gobierno unitario o federales- no puede afirmarse que las burocracias públicas sean simples instrumentos, porque aun cuando la implementación de las políticas gubernamentales se realice a través de sistemas basados en la jerarquía, los actores poseen significativos márgenes de discrecionalidad en la ejecución o cumplimiento de sus tareas.

Por otra parte, la tendencia a la participación en los sistemas federales obedece a que poseen una base de participación política más amplia que los Estados unitarios y garantizan, en principio, que tal participación ocurra. Antón considera que el hecho de una amplia distribución de responsabilidades en un sistema de esta naturaleza, significa que un mayor número de individuos tendrá interés real en participar. Otorgar atribuciones a unidades que son autónomas además de competentes, asegura un nivel de

participación que puede ser igual o superior al que se da en el sistema de múltiples unidades.⁷⁸ Al referirse al tema, Jordana sostiene que:

"[...] la existencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables frente al gobierno central, sino frente a sus electores, está introduciendo progresivamente una nueva dinámica política en muchos Estados latinoamericanos, con una nueva distribución del poder, más territorializada, que permite hablar ya de la emergencia de un gobierno de múltiples niveles en la región".⁷⁹

En esta línea, la noción de múltiples configuraciones organizativas que plantea Agranoff,⁸⁰ busca dar cuenta de la existencia de sistemas de trabajo gubernamental donde una diversidad de componentes se convierte en parte de un sistema nacional caracterizado por los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de coordinación de los programas, de las múltiples instituciones públicas y privadas que intervienen en los mismos, de la autoridad legal y responsabilidad financiera del gobierno central que necesitan combinarse con la prestación de los servicios locales, de la participación de los gobiernos estatales y locales en programas nacionales, así como, de la necesidad de que las comunidades intervengan en el procesos de adopción y adaptación de las decisiones.

⁷⁸ Antón, Thomas J. (1994). *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano. Como funciona el sistema*. Eliasta, Buenos Aires, pp. 16-17.

⁷⁹ Jordana, Jacint (1999). "La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina". Documento de VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santo Domingo, marzo.

⁸⁰ Agranoff, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En: Rafael Bañon y Carrillo Ernesto (comp), *La nueva administración pública*, Alianza Madrid, pp. 126-127.

A la luz del conjunto de consideraciones señaladas, la coordinación gubernamental constituye un asunto esencialmente multiorganizacional y político. Esto último, en el sentido que Crick concibe a la política, es decir, como una actividad que hace posible la gobernación a través de la conciliación de los intereses divergentes dentro de un territorio: “La política permite que los distintos tipos de poderes dentro de una comunidad establezcan un nivel razonable de tolerancia y apoyo mutuos”.⁸¹

Para Garnier, aunque la coordinación tiene un alto componente técnico, constituye una función política que no se limita a compatibilizar las acciones o programas gubernamentales evitando con ello las duplicidades y conflictos que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. La coordinación, supone algo más, “[...] de lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo”.⁸² Desde este punto de vista, el gobierno se conforma por una diversidad de organizaciones cuya actuación no responde a un patrón de funcionamiento global, sistémico o articulado establecido por una instancia central, el funcionamiento interior del gobierno está lejos de ser un proceso lineal y ordenado con estrategias y objetivos coherentes. Esta complejidad no sólo es interna, es contextual en la medida en que se debe hacer frente a problemas y demandas de una sociedad también compleja.

⁸¹ Crick, Bernard (2001). *En defensa de la política*, Instituto Federal Electoral-Kriterios Tusquets Editores, México, p. 33.

⁸² Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas-ILPES, Santiago de Chile, p. 15.

En definitiva, existen ámbitos del quehacer gubernamental, particularmente en la prestación de los servicios públicos, donde no se puede pretender cumplir las atribuciones que los distintos niveles de gobierno tienen, de manera separada o independiente entre sí. El hecho de que niveles de gobierno distintos participen en la atención a una misma población, asentada en un mismo territorio, hace necesaria la coordinación. En este orden de ideas, estudiar los resultados de las políticas sociales en el marco del federalismo, requiere de observar los procesos que permiten que finalmente éstas incidan o no, en la calidad de vida de la población a la que se encuentran destinadas. Un componente esencial de estos procesos, es la interacción entre los distintos niveles de gestión. O sea, la formación, amplitud y funcionalidad de las conexiones de carácter sectorial, intergubernamental, y social que terminan por ser determinantes en los logros de dichas políticas. La actuación coordinada aparece, así como uno de los principios y principales retos de la gestión pública contemporánea.

2.2 EL EMERGENTE PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN

Si bien, desde que las estructuras de gobierno comienzan a diferenciarse a través de ministerios y departamentos, surgen los reclamos en el sentido de que las organizaciones desconocen lo que las otras hacen y que sus programas son con demasiada frecuencia, contradictorios, redundantes o ambas cosas, no es menos cierto que la naturaleza del gobierno contemporáneo exacerba las dificultades de coordinación. Hoy día dos fenómenos encontrados ponen de relieve el tema de la coordinación, de un lado, las estrategias gerenciales para la reforma administrativa del gobierno -new public management- compelen a una mayor

descentralización y a la asignación de mayor autoridad a los niveles inferiores en las organizaciones, derivando en la creación de instancias autónomas o semiautónomas particularmente para la prestación de servicios públicos; del otro, la escala, complejidad y naturaleza multifactorial de las problemáticas sociales que al lado de severas dificultades fiscales, acrecientan las presiones para desarrollar una acción gubernamental coherente. En palabras de Peters:

"Los gobiernos deben lidiar crecientemente con dos poderosas fuerzas que conducen a direcciones diametralmente opuestas. Algunas de las fuerzas son predominantemente el resultado de sus propias políticas, pero otras no. Sin tener en cuenta su origen, éstas fuerzas compiten entre sí [...] unas, liberadas por aquellos que desean reinventar el gobierno, llevando al centro de gobierno a descentralizar las decisiones para fortalecer a gerentes y empleados en la línea de frente [...] otras, que llaman a fortalecer la capacidad del centro para coordinar el desarrollo e implementación de la política".⁸³

La complejidad en los Estados -advierte Claus Offe- más que en otro tipo de organizaciones, atenta contra su integridad y coherencia orgánica. A partir de la noción de "descomposition of state power by increase of functions", sostiene que el reclamo a los Estados de decisiones racionales, se explica por el hecho que la multiplicación de responsabilidades se acompaña por un aumento en las instancias, autoridades, y agentes administrativos implicados.⁸⁴ Lo cual produce una pluralización interior y una fragmentación de perspectivas departamentales dentro

⁸³ Peters, Guy (1996). "Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum", *Public Administration Review*, mayo-junio, Vol. 56. No. 3, p. 281.

⁸⁴ Offe, Claus (1996), *Modernity and the State: East, West*, Polity Press, Cambridge, p. 66.

de la administración, una intensificación en los conflictos, y, en general, un incremento en la imprevisibilidad de los resultados a largo plazo, así como, en los supuestos efectos “sinérgicos” de políticas individuales que resultan casi imposibles de coordinar.

Así, por ejemplo, el desarrollo de las políticas gubernamentales en un sistema federal, enfrenta generalmente el reto de lograr que múltiples organizaciones sin vínculos de autoridad entre ellas, cooperen en la ejecución de una política común, particularmente, cuando se trata de políticas que establecidas en el centro deben materializarse en el ámbito local. Ante lo cual, nada más alejado de la realidad presuponer que se dispone de un aparato de ejecución conformado por un sistema de organizaciones vinculadas de manera vertical y coordinadas horizontalmente, las organizaciones gubernamentales no son simples burocracias racionales; se trata de auténticos sistemas competitivos, sobrepuestos y complejos.

Al referirse a los temas o problemas comunes que caracterizan la ejecución de políticas públicas en países que se rigen por el principio federal, Scott y Meyer enfatizan la estructura distintiva y cambiante de este sistema de gobierno como una de las principales causas de la dificultad de lograr que unidades al interior de un área política cooperen en el desarrollo de una política común. Y desde luego, de las dificultades de coordinar los esfuerzos de unidades independientes que operan en diferentes áreas políticas. Consideran que un factor decisivo en esta situación, es el sistema federal que ha limitado históricamente el poder y la jurisdicción de los órganos nacionales con el propósito de favorecer un fuerte e independiente desempeño de los Estados y órganos locales.⁸⁵ En tal contexto, la

⁸⁵ Scott Richard y Meyer John (1999). "La organización de los sectores sociales. Proporciones y evidencias". En: Powell Walter W. y DiMaggio Paul J.,

descentralización constituye una variable determinante en las tendencias o fenómenos que evidencian la importancia de la coordinación en la gestión pública. Sea porque incide en el surgimiento de nuevos actores, en el fortalecimiento a los gobiernos locales, y en la transformación de los vínculos de relación vertical entre los gobiernos; o, puesto que para ser sustentable la descentralización requiere de asociar la gestión pública a la participación de la sociedad; o bien, debido a la existencia de importantes políticas de carácter nacional que deriva no del hecho de que correspondan o surjan de la iniciativa del gobierno central, sino porque son responsabilidad de todos los niveles de gobierno cuya implementación, exige marcos de operación compartidos, de la articulación, y complementariedad de esfuerzos. En la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos de la administración central a los gobiernos locales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más complejas y las necesidades de coordinación crecen.

De este modo, los problemas de coordinación son estructurales al sistema federal, y se encuentran estrechamente relacionados con la dimensión o tamaño del gobierno. Sin embargo, existen otras causas, fenómenos y problemáticas sociales que -asociadas o no al federalismo o a la descentralización- retan, por igual, la capacidad comunicativa de los gobiernos para desarrollar una acción pública conjunta y coordinada. Unas y otras, se esbozan a continuación:

- a) **La interdependencia organizacional y complejidad contextual**, es decir, las organizaciones dependen cada vez más de otras organizaciones no sólo para cumplir sus propósitos, sino para garantizar su propia existencia.

(compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México. p. 161.

Por ello, tienen que dedicar grandes esfuerzos a entender y atender su posición en un contexto complejo, en que la viabilidad de toda organización pública o privada se encuentra supeditada a la calidad de las relaciones que se establezcan con otras organizaciones clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, complementarias y eventuales competidoras. En el campo de la administración pública, la búsqueda de vías para optimizar las concordancias entre las organizaciones plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. En la prestación de los servicios públicos sociales, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de organizaciones ubicadas en distintos sectores de actividad pertenecientes a diferentes niveles de gobierno, estas consideraciones adquieren relevancia debido a que los gobiernos y sus organizaciones poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes;

- b) De la misma manera, **la multifactorialidad y transversalidad de las problemáticas a ser atendidas por la administración pública**, particularmente en el terreno social, crea la necesidad de que desde una visión comprehensiva se desarrollen políticas públicas que al tener en cuenta las múltiples causas que dan origen a los problemas, sean resultado de la participación articulada de instancias pertenecientes no sólo a diferentes sectores de actividad gubernamental, sino a diferentes ordenes de gobierno. La mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo –afirma Joan Prats, se han vuelto interdepartamentales o transversales: “Ni la seguridad ciudadana, ni la prevención de la salud, ni la gestión de la política inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, ni la calidad de la educación pública ni un largo etc. son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización

dependa de un solo departamento”. Lo cual exige una capacidad de gestión pública transversal que ha de superar la departamentalización.⁸⁶ Frente a esto, una actuación organizacional aislada, parcial, focalizada en un determinado factor, disminuye drásticamente las posibilidades de una intervención pública efectiva.

- c) Asociada a la descentralización, se encuentra **la fragmentación de autoridad**. Resultado de la redefinición de áreas de responsabilidad entre los órdenes de gobierno y del reconocimiento de mayores grados de autonomía para autoridades locales, la implementación de importantes políticas debe transitar o desdoblarse a través de distintos ámbitos jurisdiccionales y funcionales donde participan una diversidad de actores en distintas fases o etapas. Aunque en los sistemas formales de distribución de competencias hay una tendencia a favorecer el desempeño gubernamental independiente, paradójicamente crecen en importancia lo que podría llamarse “jurisdicciones mezcladas”, zonas de interacción o franjas donde los empalmes y la necesidad de cooperación son inevitables;
- d) Vinculadas al punto anterior, destacan las cuestiones que derivan, por un lado, del hecho de que **los gobiernos subnacionales y locales poseen sus propias tradiciones, “miradas” y formas de hacer las cosas**; por otro, de que éstos **cuentan con diferentes capacidades administrativas** para operacionalizar políticas y programas, razón por la cual, se registran trayectorias y logros disímiles en cada caso. Más allá de una natural heterogeneidad en los niveles de desarrollo institucional, las marcadas desigualdades o disparidad

⁸⁶ Prats, Joan (2005). “Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización”, en *Gobernanza. Revista para el Desarrollo Humano*, No. 35, noviembre.

entre los niveles de gobierno pueden lanzar por la borda las ventajas teóricamente asociadas a la descentralización. La escasa habilidad técnica y la insuficiente capacitación de empleados en adición a la falta de experiencia para formular e implementar programas de manera efectiva, son factores que afectan por igual a los gobiernos centrales, subnacionales y locales. Estas circunstancias dan sentido a la afirmación de que la coordinación no es una cuestión de carácter técnico o de simple voluntad política;

- e) La captación, distribución y uso de los fondos fiscales, han sido por mucho tiempo temas que suscitan controversias y tensiones entre los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éstos y los congresos. **Las dificultades fiscales y económicas** de los gobiernos en la actualidad les compelen a encontrar una mejor relación costo- beneficio para alcanzar las metas de las políticas. Dentro de este contexto, la coordinación resulta ser una demanda cada vez más apremiante, en la medida que puede significar la eliminación de programas redundantes, el ahorro de importantes recursos, así como, un diseño multiorganizacional e intergubernamental de las políticas basado en la reciprocidad y cooperación en tareas comunes;
- f) Debido a **una mayor democratización y pluralidad políticas**, en tanto variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político, la administración pública ha experimentado importantes transformaciones en virtud de los procesos de transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos. Nuevos gobiernos de diferentes niveles emergen de partidos de oposición. Esta pluralidad torna sin duda, más difícil la tarea gubernamental dado que se deben consensuar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de diferentes

partidos políticos, grupos sociales y grupos disidentes con proyectos muchas veces contrapuestos. La progresiva presencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables ante el gobierno central, sino ante sus electores introduce una nueva dinámica política. La democratización no sólo se refleja en un mayor acceso de partidos de oposición a espacios de gobierno, lo hace, además en la existencia de "gobiernos divididos", en los que el poder ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del congreso al carecer de mayoría absoluta en las cámaras;

- g) **La necesidad de una mayor sostenibilidad social de las políticas** que tiene que ver con la exigencia no sólo de captar y ser más sensible a las necesidades de cada comunidad, sino de asociar al individuo a las decisiones públicas, lo que conlleva la necesidad de tender puentes funcionales entre el Estado y la sociedad, entre la administración pública y los ciudadanos. Existe un amplio consenso en el sentido de que las reformas en la provisión de los servicios públicos no son sustentables, si la población a la que se encuentran dirigidos no se involucra en su diseño y ejecución. Si bien, la descentralización mejora las oportunidades de participación social al acercar el poder y los recursos, al lugar en que se generan las demandas y se gestionan los servicios, ésta tiene en la participación, una de sus condiciones esenciales por lo que existe entre ellas, una suerte de relación simbiótica. Es esencial, por tanto, interconectar la administración pública a la sociedad a la luz de la conveniencia de lograr la cooperación para alcanzar determinados objetivos o producir ciertos resultados;
- h) A los fenómenos enunciados habría que agregar **la existencia de políticas globales que, establecidas y**

coordinadas por entidades supranacionales, modelan las políticas domésticas. Así pues, mientras en el ámbito interno la descentralización produce un replanteamiento de la gestión de los bienes y servicios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales; en el ámbito externo, el creciente grado de apertura y la existencia de poderes que actúan al nivel mundial, juegan un importante papel en la regulación de diferentes aspectos de la vida social imponiendo sus propias agendas al Estado y a la sociedad. De modo análogo a lo que sucede al interior de los países, variados y difíciles problemas como los desastres nacionales, el comercio, los derechos humanos, la migración, el narcotráfico, el deterioro ambiental y el terrorismo, son también cuestiones de carácter internacional que escapan a la esfera de control nacional de un país en particular. En semejante contexto, los Estados deben manejarse entre el marco amplio de una acción política internacional y la diferenciación progresiva al interior de sus sociedades; y finalmente,

- i) las **problemáticas que rebasan las capacidades y cruzan las fronteras jurisdiccionales**, la manera en que las áreas geográficas son afectadas por los problemas, raramente coinciden con las jurisdicciones, lo que puede ejemplificarse con lo que sucede en los espacios urbanos sin delimitación precisa, donde diferentes gobiernos se ven implicados por problemáticas comunes que constituyen un reto para sus infraestructuras de servicios. O bien, que al compartir un mismo nicho ecológico deben enfrentar la destrucción de recursos naturales y los efectos de la contaminación ambiental por fuentes fijas y móviles interconectadas. Ocurre lo mismo con la incesante delincuencia organizada o incidental que no respeta lindes políticos

geográficos o administrativos; que se beneficia incluso de que los sistemas legales, policiales y judiciales sean diferentes y de que tengan limitaciones jurisdiccionales. El narcotráfico, por ejemplo, suele ser un delito tipificado como federal, pero sus secuelas delictivas al ser del fuero común deben ser atendidas por autoridades subnacionales y locales. La presencia creciente de este tipo de problemas, impone a los gobiernos evitar la formulación aislada de planes y a buscar en cambio, iniciar o profundizar operaciones conjuntas carácter intergubernamental.

La conjunción de las cuestiones señaladas, plantea importantes desafíos a la labor del gobierno, especialmente en lo que al tema de la coordinación se refiere. Las administraciones públicas se ven ante la necesidad de una mayor interconexión en el ámbito interno y con el entorno para dar sustento una actuación conjunta, articulada y complementaria. En el marco de estas consideraciones, el tema de la coordinación más que un asunto de la organización, debe situarse como un tema de la relación entre organizaciones, con lo que la gestión pública sale de los confines de una burocracia pública en lo particular, y toma lugar en y entre redes de actores. En tanto asunto interorganizacional, la coordinación se presenta en diferentes escenarios y modalidades de acuerdo al tipo de actores involucrados y de las acciones a llevar a cabo.

Así, a pesar de la centralidad del déficit de coordinación en el gobierno contemporáneo, el asunto paradójicamente casi nunca representa una prioridad para los actores clave. A pesar de la relevancia adquirida por el tema, diversos especialistas -como Wildavsky, Seidman, Peters, Oslak, entre otros- han señalado que éste ha sido escasamente considerado, lo mismo en términos de objeto de estudio, que como estudio del objeto.

2.3 LA COORDINACIÓN COMO OBJETO DE ESTUDIO

La coordinación es término que, como tantos, sugiere significados más allá de los que se enuncian en el diccionario, se trata de un concepto entreverado a otros, de los que toma sus referencias y sentidos, lo que hace que su definición y todavía más, su delimitación como objeto de estudio presenten algunas dificultades. Hay que decir de partida, que es un tema inherente a los conceptos de organización y administración, como principio o función que sustenta todo esfuerzo asociado en la búsqueda de objetivos comunes. Göran Ahrne sostiene que la experiencia humana básica es la pertenencia y la dependencia, "...los seres humanos tienen metas, deseos, y esperanzas; las organizaciones existen como maneras en que las personas conectan entre sí para alcanzar esos fines".⁸⁷ Dicho de otro modo, las organizaciones existen simplemente porque las personas tienen necesidad de ellas.

Así pues, la organización es coordinación, puesto que el problema básico de toda organización, es armonizar los esfuerzos de un grupo para poder realizar de forma más eficiente un trabajo determinado. Por otra parte, administrar es coordinar, dado que, junto a la planeación, la dirección y el control, la coordinación forma parte del proceso administrativo, y de que constituye una de las tareas que todo administrador se encuentra obligado a llevar a cabo. En el campo de la administración pública, se invoca frecuentemente para maximizar esfuerzos y minimizar los costos en la consecución de metas comunes virtualmente en todas las áreas de política, lo mismo en el terreno del desarrollo económico que, en la seguridad social, la

⁸⁷ Ahrne, Göran (1994). *Social organizations: Interaction inside, outside and between organizations*, Sage Publications, California, p. 5.

educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública y otras importantes cuestiones sociales. El término que alude a un tema de gran relevancia, en su uso habitual abarca diversidad de criterios, se emplea para referirse a problemas de funcionamiento que, a las soluciones, se le maneja como sinónimo de cooperación, colaboración o bien, como simple comunicación, y en las discusiones a menudo se le intercambia por el de organización, o el de planeación.

La coordinación es un término que denota porque significa; pero evoca nuevos sentidos al imbricarse con otros conceptos de cuyos significados se ha permeado. Por lo que no es de extrañar, pues, la amplitud de sentidos dada al vocablo que bien ilustra la célebre expresión de Pressman y Wilddavsky: "[...] ninguna frase expresa una queja tan frecuente en contra del gobierno como aquella que se refiere a la falta de coordinación, y ninguna sugerencia es más común como la que señala que lo que necesita es más coordinación".⁸⁸ En cualquier caso, su sola mención parece poner de manifiesto la complejidad alcanzada por los aparatos de administrativos en términos de ineficiencia, desagregación, redundancia, incompatibilidad y conflicto.

2.3.1 CONCEPTOS ANUDADOS A LA COORDINACIÓN

Definir la coordinación en las circunstancias mencionadas, impone considerar una serie de conceptos que asociados o contenidos en la propia definición, permiten precisar lo esencial del término, pero que tampoco son fáciles de definir e implican a su vez, nuevas búsquedas y elucidaciones. Las palabras -ha escrito Grijelmo- no valen

⁸⁸ Pressman Jeffrey L. y Wildavsky Aarón (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 227.

por sí mismas, toman también las referencias y los significados de sus vecinas y de sus orígenes.⁸⁹ Es decir, además de su propio significado tienen un poco del significado de aquellas con las que se encuentran anudadas, y mucho del significado que han adquirido en su lugar dentro de los contextos en que han sido empleadas. Del conjunto de nociones imbricadas en el tema de la coordinación, para efectos de esta investigación se ha optado por destacar: interdependencia, cooperación, colaboración, diferenciación, integración y sinergia. Como una familia de temas que no sólo están conectados con nuestro objeto de estudio, sino que guardan entre sí, estrecha relación y se sugieren recíprocamente.

Interdependencia

El involucramiento de toda clase de organizaciones en procesos de toma de decisión conjunta, es objeto de creciente atención. En los diferentes dominios del quehacer público la necesidad de coordinación puede ser vista en y entre organizaciones gubernamentales, entre el gobierno y los ciudadanos, así como, entre organizaciones públicas y del sector privado. La progresiva interdependencia “en lo interno y con el entorno”, hace que el pasar de un policy making autoreferido a otro sustentado en procesos conjuntos, no sea una capacidad optativa, sino una necesidad esencial de los gobiernos y sus organizaciones. Definida como la "dependencia recíproca"⁹⁰ entre al menos dos entidades que pueden ser objetos, individuos o grupos.

Desde la teoría de la organización, Thompson, distingue entre lo que denomina "*pooled interdependence*" donde las

⁸⁹ Ver: Grijelmo, Alex (2003). *La seducción de las palabras*, Taurus, México.

⁹⁰ Real Academia Española (2002). *Diccionario de la Lengua Española*, Edición 2002, Madrid.

subtareas de una tarea general son, o pueden ser, desarrolladas separadamente y en cualquier orden, versus, la "sequential interdependence" en la cual, las actividades deben ser completadas en una secuencia específica.⁹¹ Por su parte, Wageman, concibe dos formas esenciales de interdependencia: la primera de acuerdo a tareas (task interdependence), que deriva lo mismo de los insumos como de los procesos por los que un trabajo se realiza; la segunda, en función de resultados (outcome interdependence), que se origina en las repercusiones que la ejecución de una tarea particular tiene en el logro de una tarea general.⁹² Sobre la base de los diferentes procesos a través de los cuales los insumos son utilizados para realizar un segmento de la tarea completa, existe interdependencia de tareas, cuando en la organización cada uno de los miembros debe desarrollar acciones para otros miembros del equipo y como parte del mismo. O bien, cuando cada miembro dotado de los recursos respectivos -materiales, financieros y de información-, puede concluir la parte del trabajo que le corresponde; pero en donde la tarea general no se logra hasta que cada miembro complete la parte que le toca. Por su parte, la interdependencia de resultados apunta al grado en que los logros que obtiene un miembro de la organización, dependen de la actuación de otros.

Trasladada al escenario multiorganizacional, la interdependencia se refiere a sistemas de trabajo en los cuales dos o más organizaciones se necesitan mutuamente y donde la coordinación, está en función del grado de conectividad existente. Aunque las conexiones entre entidades en esta clase de sistemas no son aleatorias y se encuentran más o menos reguladas, esto no necesariamente

⁹¹ Ver: Thompson, James (1967). *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York.

⁹² Wageman, Ruth (1995). "Interdependence and group effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 1, Cornell University, March, p. 146.

supone un status de subordinación entre las mismas. La interdependencia en este tipo de sistemas, es un factor de incertidumbre debido a que en muchos casos no se tiene claridad sobre sus causas y efectos, y cuando se conocen no resulta fácil controlarlos satisfactoriamente. Chisholm aborda esta situación, al escribir: “En situaciones donde los componentes de un sistema organizacional son funcionalmente interdependientes, la incertidumbre resultante crea presiones para la coordinación. Las partes no pueden comportarse sin afectar a las otras; ellas no pueden ser entendidas sin referencia a las demás y al todo”.⁹³ De lo anterior, se infiere que las organizaciones no son entidades totalmente autónomas, y por consiguiente, sólo pueden ser analizadas como sistemas abiertos interdependientes en virtud de un entorno donde las posibilidades de cada una, están condicionadas por la influencia que ejercen las restantes. Lo cual, hace necesario indagar sobre los factores externos a la organización que inciden en su comportamiento y explican su interdependencia.

En términos generales, lo que las modalidades de interdependencia tienen en común, es que describen el grado en que una tarea requiere de la acción colectiva. La división técnica del trabajo y la especialización, generan relaciones de dependencia entre los miembros de una organización o de un sistema de organizaciones. De cualquier manera, la demanda de coordinación será mayor, cuanto más importante sea el nivel de interdependencia.

En la actividad de gobierno, una mayor especialización de las organizaciones aumenta la dependencia de las organizaciones respecto a los insumos y externalidades derivados de la acción de las demás, al mismo tiempo, da

⁹³ Chisholm, Donald (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*. University of California Press, Berkeley, p.17.

lugar a ciertas condiciones que pueden favorecer un comportamiento autónomo. A ello, hay que agregar la definición de funciones frecuentemente imprecisa que incrementa el margen de discrecionalidad de las unidades ejecutoras reduciendo con ello la posibilidad de coherencia entre el conjunto de políticas públicas que el Estado intenta implementar. En semejantes circunstancias, surge lo que para Oszlak representa una interrogante crucial: "¿Cómo se consigue que el encadenamiento de acciones derivado de una situación de interdependencia produzca resultados compatibles con los objetivos de política originariamente fijados?".⁹⁴ La respuesta que es sin lugar a dudas compleja, se encuentra desde luego, en relación estrecha con el asunto de la coordinación.

Cooperación y colaboración

La existencia de trabajos paralelos que apunten en la misma dirección, hacia los mismos objetivos, no significa necesariamente que se hallen conectados entre sí, la situación puede llevar a la duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos. De igual modo, se pueden establecer relaciones esencialmente de cooperación, pero no de coordinación, ya que el diseño e implementación de un programa determinado corresponde sólo a una de las partes, mientras la otra sólo le presta apoyo. La coordinación, es característica de relaciones entre organizaciones para las cuales el objetivo a alcanzar es una aspiración común o compartida, y donde hay conciencia de que el logro del objetivo parcial contribuye al logro del objetivo general.

La cooperación del latín *cooperatio*, obrar mutuamente con otro para un mismo fin, puede ser definida como el

⁹⁴ Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires, p, 20.

modo de actuar en que dos o más entidades con cometidos diferentes, que voluntariamente relacionan y vinculan entre sí sus respectivos procedimientos con vistas a alcanzar resultados predeterminados.⁹⁵ Para Fajardo, la cooperación puede presentarse en diferentes modalidades: acción paralela no contradictoria, reparto de tareas y acción conjunta que se refieren a una forma de entender y categorizar este modo de comportamiento entre las organizaciones.

La primera, representa el grado mínimo de colaboración, que supone más bien una actitud pasiva respecto del conjunto, limitándose a constatar las posiciones de los demás y a proponerse no interferirlas. Esta actitud puede incluso resultar de un acuerdo previo después de comprobar el riesgo de colisiones competenciales, y de convenir así, que las administraciones marchen cada una por su camino, aunque evitando el enfrentamiento con las demás. El reparto de tareas entre las organizaciones competentes en una materia, puede surgir de una distribución de responsabilidades donde la complementariedad que se consigue beneficia al conjunto. Por último, en la acción conjunta las entidades acuerdan asumir compartidamente la responsabilidad de la acción en un sector, y desarrollarla de la misma forma. Este esquema cooperativo libremente aceptado difiere de aquel donde la acción conjunta ha sido impuesta al asignar las competencias.⁹⁶

Aunque la "cooperación es conjunción", la cooperación no siempre significa acción conjunta, puesto que existe también cooperación cuando la actuación de cada cooperante es identificable por separado. En la cooperación la participación de cada instancia es igualmente importante y

⁹⁵ Real Academia Española, op. cit.

⁹⁶ Fajardo Spíndola, Luis (1992). "La coordinación de las administraciones públicas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, julio-diciembre, Madrid, pp. 739-741.

necesaria para el resultado que se espera, por lo que no es válido calificar como principal o accesoria la contribución de las partes.

Al distinguir la coordinación de la cooperación, Ilari apunta que en las relaciones de cooperación las organizaciones no generan objetivos o proyectos en común, y mantienen intactos sus niveles de autonomía. Por el contrario, en la coordinación, necesariamente se reducen los márgenes de independencia dando lugar a un mayor nivel de rigidez, dificultando en muchas ocasiones una reacción rápida por parte de éstas.⁹⁷ En otras palabras, independientemente de que puedan llegarse a obtener mejores resultados, la coordinación acarrea costos, dilación, y no se halla exenta de complicaciones.

Otro de los conceptos relacionados con la coordinación, es el de colaboración, que procede del latín *collaborare*: “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra, contribuir en el sentido de concurrir con una cantidad o ayudar con otros al logro de algún fin”.⁹⁸ A diferencia de la cooperación, en la colaboración existen diferencias de rango entre las entidades que colaboran y aquella que recibe la colaboración, lo que habitualmente conlleva que solamente una de las instancias desempeñe un papel protagónico, tanto en la acción coordinadora como en la definición de las acciones por coordinar. La coordinación en este caso, no supone el ejercicio de poderes jerárquicos formalmente establecidos.

Diferenciación e integración

⁹⁷ Ilari, Sergio Raúl (2002). *Cuando la articulación no provoca sinergia*, ponencia del Primer Congreso de Políticas Sociales. Estrategias de Articulación de Planes, Programas y Proyectos Sociales en Argentina, Bernal, Mayo, p.14.

⁹⁸ Real Academia Española op. cit.

Una importante perspectiva en el análisis de las estructuras institucionales, destaca la diferenciación de tareas entre individuos o unidades organizacionales como su nivel de integración en un esfuerzo colectivo. Para que una estructura de este tipo sea efectiva o, mejor dicho, para que sus funciones sustantivas se cumplan, el grado de integración debe corresponder al grado de diferenciación: mientras esto último, se establece a través de la propia estructura orgánico funcional; lo primero, tiene que ver más con la gestión de dicha estructura.

Aunque, el estudio de estos procesos puede emprenderse desde ángulos distintos, existen dos dimensiones básicas: la cadena vertical de control a través de los diferentes niveles de la estructura jerárquica, y la división horizontal de funciones entre los individuos o unidades organizacionales del mismo nivel jerárquico. Aun cuando ambas dimensiones son indispensables en el análisis organizacional, la perspectiva horizontal tiene mayor relevancia a nivel interorganizacional, en la medida en que diferentes organizaciones pueden no formar parte de una jerarquía común.

Como procesos que se suponen mutuamente, la dinámica entre la diferenciación e integración incide las transformaciones estructurales de toda organización compleja. Oszlak ha escrito al respecto, que "[...] la diferenciación estructural supone complejidad creciente: especialización funcional y creación de ámbitos de actividad relativamente autónomos. La integración supone contrarrestar esta tendencia mediante mecanismos tales como la coordinación de funciones, el ordenamiento jerárquico del proceso decisorio o el manejo centralizado de recursos".⁹⁹ Dentro de este contexto, la planeación

⁹⁹ Oszlak, Oscar (1998), op. cit. p, 20.

representa un instrumento característico de integración en tanto que intenta coordinar actividades y asignar racionalmente recursos en función de objetivos. Aunque estas posibilidades dependen de que las unidades diferenciadas mantengan relaciones de interdependencia y que su comportamiento pueda orientarse consensual o coercitivamente hacia el logro de metas comunes.

Sinergia

El término proviene del vocablo griego *sunergia* que significa "cooperación", así como de *sunergos*: "trabajando juntos". Sinergia sugiere la acción conjunta de dos o más agentes cuyo efecto combinado es mayor que la simple suma de los esfuerzos de cada una de las partes. De uso común en la medicina, se refiere los resultados que como parte de un sistema, se obtienen de la acción conjunta de dos o más músculos u órganos.¹⁰⁰ Otro sentido del término lo encontramos en relación con la farmacología, la palabra alude a la potenciación de los efectos de dos o más elementos al entrar en contacto. Procedente de otros campos de conocimiento, el vocablo se emplea en administración para referirse a la consecuencia esperada o real resultante de la intervención de diferentes individuos, departamentos u organizaciones que busca estimular el surgimiento de nuevas ideas o circunstancias que se traduzcan en una mayor productividad. Como forma de generación de ideas o de realización de descubrimientos, el proceso sinérgico contrasta con lo que se conoce como *serendipity*, situación donde las innovaciones ocurren aparentemente de manera incidental. A partir del supuesto de que la sinergia produce resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones individuales, en el escenario interorganizacional, el uso del concepto alude a los

¹⁰⁰ Merriam-Webster, op. cit.

beneficios mutuos que trae consigo la formación de sociedades, alianzas, redes y consorcios.

A pesar de los beneficios que supone una asociación, existe coincidencia en advertir sobre lo que se considera un nivel precario de articulación interinstitucional. Joan Prats por ejemplo, habla de la necesidad de replantear el modelo burocrático predominante en la administración pública caracterizado por lo que llama “bajos niveles de transversalidad y colaboración interadministrativa”.¹⁰¹ Al tratar el problema de la desarticulación sectorial e intersectorial que afecta a las administraciones públicas de países en desarrollo, Kliksberg sostiene que los ministerios responsables del desarrollo social se encuentran habitualmente dentro de los sectores más atrasados en materia gerencial. En estas entidades, subsisten modelos tradicionales que se distinguen por su apego a la jerarquía, verticalidad y rigidez. En la práctica, la gestión de los programas sociales ha sido marcadamente sectorialista: “[...] se intentan solucionar los problemas de deserción o baja calidad educativa por ejemplo desde el interior del sistema educativo. O temas como los déficit nutricionales, o la morbinatalidad, en el marco de los sistemas de salud.”¹⁰² Cuando en realidad cada una de las problemáticas sociales tiene raíces múltiples profundamente interrelacionadas cuya resolución impone pasar de una visión sectorial, a una visión más comprensiva.

En una de sus vertientes, la explicación del bajo nivel de articulación interinstitucional reside en la vigencia de un modelo tradicional de gestión caracterizado por la delimitación de feudos o ámbitos jurisdiccionales

¹⁰¹ Prats, Joan (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, s.p.

¹⁰² Idem.

celosamente preservados, donde si bien existe articulación; se da sólo en lo interno y opera a través de relaciones verticales. Ilari advierte que este modelo es funcional a la lógica de acumulación del poder, en términos de que propicia el ejercicio de prácticas clientelares, particularmente en el ámbito local: en cuyas circunstancias, la introducción de mecanismos de interacción horizontal implicaría: “[...] ‘mover el tablero’, reformular acuerdos, beneficiar determinados actores (que logran un mejor posicionamiento interno con el cambio) y a su vez, reducir la libertad de acción que cada unidad lograba al tener sus propios clientes y sus propios criterios de selección de beneficiarios por cada programa gestionado”.¹⁰³

Otra de las razones que llevan a las organizaciones a eludir interactuar con las demás, se relaciona con las expectativas altamente probables de que se produzcan formas asociativas que generen efectos distintos a los esperados, “no sinérgicos”; o más aun contraproducentes. Lo anterior que abarca una variedad de situaciones, puede ilustrarse cuando un partido político se alía a otro de mayor fuerza, y donde más allá de ciertos logros iniciales, termina en el mediano plazo siendo cooptado para reducir sus espacios de control y legitimidad política. En otra perspectiva, cuando las disparidades existentes en las capacidades y aparatos administrativos, impiden a los gobiernos y sus organizaciones alcanzar los beneficios que supuestamente debieran derivar de su participación en una política o programa de carácter colectivo.

De lo anterior, se infiere que no siempre la conjunción de dos o más elementos desencadena los efectos simbolizados en la fórmula “uno más uno es mayor que dos”. Lo mismo que en los ámbitos biológico, médico y farmacológico, en el

¹⁰³ Ilari Sergio, op. cit., p 12.

administrativo la conjunción no es igual a sinergia, si uno de los componentes inhibe los efectos del otro, o cuando al entrar en contacto, ambos elementos se anulan o se neutralizan entre sí.

Podemos terminar señalando que el conjunto de nociones mencionadas, es esencial como condición de partida en la elaboración de una definición del término de coordinación gubernamental que considere los distintos escenarios de la administración pública contemporánea; tarea que pretendemos hacer en las siguientes páginas.

2.3.2 UNA DEFINICIÓN ESENCIAL

El vocablo coordinación proviene del latín *coordinatio* que denota “acción y efecto de coordinar”. Según el Diccionario de la Real Academia Española, consiste en distribuir, colocar, poner de nuevo en orden y método, algo que antes se encontraba desordenado; o bien, que no se hallaba dispuesto en la proporción y orden convenientes.¹⁰⁴ Se define también, como el acto de colocar las cosas considerando el orden, clase o rango; como la adecuada o efectiva interacción, o la regulación de diversos elementos para una operación integrada y armoniosa.¹⁰⁵

En términos administrativos, se le concibe como uno de los principios esenciales de organización al lado de la división del trabajo o bien, como elemento constitutivo del llamado proceso administrativo junto con la planeación, organización, dirección y control. Mooney partiendo de la coordinación es condición *sine qua non* de la organización, la considera “el primer principio de la organización”, y aduce que los demás principios están, contenidos en él, y son únicamente los canales a través de los cuales actúa y se hace

¹⁰⁴ Real Academia Española, op. cit.

¹⁰⁵ Merriam-Webster, op. cit.

presente la coordinación. La división del trabajo ha sido la primera forma histórica de organizar el esfuerzo de un colectivo orientado a la consecución de ciertos objetivos comunes.¹⁰⁶ Si bien, hablando en términos sistémicos, dividir el trabajo permite reducir la complejidad asignando parcelas de problemas a unidades menores o subsistemas especializados, a la vez, incrementa el nivel de complejidad interna del sistema en términos de conflicto, problemas de comunicación y de sintonización de las actividades parciales. Problemas que pueden reducirse mediante una coordinación de las decisiones-elementos, que tenga por horizonte de referencia al sistema como un todo.

La “administración es coordinación”, por cuanto como organización, proceso o gerencia supone una acción articulada, es decir, coordinada. La administración entendida como proceso social, es la distribución de diversas tareas entre múltiples actores, cuya integración de esfuerzos facilita en principio, el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados. Entendida, en cambio como dirección o gerencia, la administración es la capacidad y actividad de organizar la intervención de múltiples actores con tareas diversas para asegurar la eficacia de la cooperación.¹⁰⁷ A la coordinación corresponde armonizar el conjunto de actividades de una organización, facilitando el trabajo y los resultados. A través de ella, se combinan los recursos y actividades en las proporciones adecuadas, se ajustan los medios a los fines.

¹⁰⁶ Rodríguez de Rivera, José (1999). *La coordinación, dimensión esencial del organizar*, Departamento de Ciencias Empresariales, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, s.p.

¹⁰⁷ Aguilar Luís F. (1999). "Coordinación social y administración pública", en: Lechner, Millán y Valdés (Coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Plaza y Valdés, México, 1999, p. 125.

La división del trabajo y la coordinación constituyen imperativos naturales de la función directiva; mientras la primera separa las actividades para ahorrar esfuerzos, la segunda, las reúne buscando sincronizarlos: ambas son necesarias en términos de eficiencia. De este modo, en el ámbito de una organización, el medio más tradicional de coordinación esta representado por la jerarquía.

El tema de la coordinación se torna más complejo, cuando del ámbito intraorganizacional -o interpersonal, en el sentido que alude esencialmente a la coordinación de actividades o tareas de personas- se traslada a un escenario distinto para el que se acuñó y usó durante mucho tiempo, es decir, al escenario de relación entre diferentes organizaciones. La dimensión interorganizacional ha adquirido relevancia debido a la conformación de entornos en los que las organizaciones se ven en la necesidad de construir o formar parte de redes de intercambio, colaboración y complementariedad, donde la viabilidad de toda organización pública o privada, se encuentra supeditada en buena medida a las relaciones que establezca con otras organizaciones en su carácter de clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, suplementarias y eventuales competidoras.

En este plano, se sitúa la definición de Alexander, que concibe la coordinación como concertación de acciones entre una serie de organizaciones que admiten sus dependencias mutuas.¹⁰⁸ Asimismo, la de Zapico, para quien representa la interrelación de las partes de un sistema para lograr sus objetivos y mejorar el funcionamiento global del

¹⁰⁸ Alexander E. R. (1998). "A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management", *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol.6 No. 4, October, p.135.

mismo.¹⁰⁹ O la propuesta por Hoffer, según la cual, la coordinación puede ser simplemente entendida como el manejo de las interdependencias entre tareas.¹¹⁰ En nuestro interés por plantear la especificidad del tema de la coordinación del gobierno como un objeto de estudio en sí mismo, resulta oportuno situar como punto de referencia la definición formulada por Peters sobre la coordinación gubernamental: actividad orientada a reducir la redundancia e incoherencia en las políticas y programas públicos.¹¹¹

La administración pública, como sistema interorganizacional, consiste en principio, en una acción colectiva organizada en la que cada actor sabe y acepta la tarea que debe cumplir, la clase y cantidad de productos que debe ofrecer como insumos para las actividades de los otros actores, y mantiene la expectativa de que el resultado final de la acción colectiva, produzca beneficios superiores a los que se podría conseguir con el esfuerzo individual. Como fenómeno de cooperación social la eficacia de la administración pública guarda relación directa con la manera en que se distribuyen e integran los diferentes trabajos, en otras palabras, con la organización y la coordinación.¹¹² En este sentido:

“[...] la eficacia de la acción colectiva o de la cooperación mantiene relación directa con su organización, es decir, con la manera como se han distribuido e integrado los diferentes trabajos y tareas de los múltiples colaboradores. E

¹⁰⁹ Zapico, Eduardo (1998). *La coordinación intragubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas*, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR.

¹¹⁰ Hoffer Gittel Jody (1998). *Crossfunctional relationships and the quality of communication: coordinating the airline departure process*, Harvard Business School, p. 7.

¹¹¹ Peters, Guy (1998). “Managing horizontal government: The politics of coordination”, *Public Administration*, Vol. 76, Summer, p. 296.

¹¹² Aguilar Villanueva, op. cit. 24-125.

incrementa su eficacia cuando, además de una pertinente coordinación de la labor conjunta, los varios participantes incorporan en sus operaciones tecnologías probadas y precisas en sus rendimientos".¹¹³

El hecho, empero es que, en el terreno de operaciones, la búsqueda de vías para mejorar las sinergias entre distintas organizaciones, plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas, capacidades y metodologías de acción. Por ejemplo, en un entorno descentralizado, donde lo significativo es el trabajo entre entidades con importantes grados de autonomía -en consecuencia, donde las relaciones tienden a ser más horizontales-, se requiere pensar el tema, más allá de lo intraorganizacional para situarlo en el ámbito de las relaciones que establecen numerosos actores en torno a la implementación de una política o programa en particular. Esto ha llevado a algunos especialistas a considerar por un lado, que la coordinación de las diferentes administraciones públicas es un asunto que cae en esa "zona maldita" de las cuestiones altamente complicadas, sobre todo, en la relación entre gobiernos centrales y locales; por otro, que el camino para enfrentar estas complicaciones pasa por desarrollar capacidades propias de una gerencia interorganizacional.¹¹⁴ Muy especialmente en el terreno de la prestación de los servicios sociales, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de diversas organizaciones

¹¹³ Idem.

¹¹⁴ Kliksberg caracteriza a la *gerencia intergubernamental* como "[...] la identificación de programas de trabajo conjunto, donde todos ganan, la negociación de términos de cooperación, y el establecimiento de mecanismos gerenciales de acción concertada, de monitoreo y reajuste sobre la marcha. Los estilos gerenciales aplicables al manejo eficiente de esta gestión difieren marcadamente de los tradicionales." En Kliksberg Bernardo (1994). *Hacia una gerencia social eficiente: Algunas cuestiones claves*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre pp.7-8.

ubicadas no sólo en distintos sectores, sino que pertenecen a diferentes órdenes de gobierno con capacidades administrativas heterogéneas. Más aun, si se tiene en consideración que éstos poseen importantes facultades compartidas e interdependientes.

Con base en las consideraciones planteadas, tanto en el presente inciso como en apartados precedentes, para efectos de esta investigación, definimos a la coordinación gubernamental como:

Una tarea compleja de naturaleza esencialmente política, indispensable para una acción conjunta de gobierno, que a través de medios de concertación formal e informal, tiene que ver con la activación, sintonización y organización de esfuerzos dispersos, la conciliación de intereses, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad gubernamental, es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y ordenes de gobierno, así como, en la interacción con actores sociales y entidades de carácter internacional.

Al destacar la naturaleza política de la coordinación, se desea dejar en claro que va más allá de una función puramente comunicativa e instrumental, pero tampoco se pretende dejar de lado, que hay aspectos técnicos que es preciso abordar en su proceso de diálogo y materialización. Cabe destacar que la coordinación se “encuadra” por marcos de operación que determinan las referencias, los fines y modos en que esta se lleva a cabo.

Por tanto, aunque su propósito último es facilitar una acción conjunta, en cada escenario la coordinación tiene un sentido específico. Para completar la definición, habrá que decir que no existe una finalidad implícita en los actos de coordinación, éstos cumplen su objetivo, si en el momento de su realización hacen posible una acción colectiva de

gobierno que procura beneficios comunes. Asimismo, que el logro de una acción colectiva no reside únicamente en la coordinación, sobre todo, si no tiene como base la existencia de administraciones públicas con capacidad de intervención. En otras palabras, suficiencia interna y conectividad exterior, constituyen dos factores clave asociados al devenir de las políticas públicas. En el contexto de un sistema federal, donde si bien, los ordenes de gobierno tienen sus propias esferas de competencia; pero en el que, de igual modo existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad, más que ser prerrogativa o responsabilidad de una de las partes, la coordinación, debe ser un rasgo sistémico. En entornos de esta naturaleza, la coordinación -formal e informal- ocurre prácticamente en todas las etapas de ejecución de un programa, y en cada nivel de gobierno.

Para efectos de la delimitación de la coordinación gubernamental como tema de investigación, el concepto anterior significa que, en tanto actividad organizada del Estado, la administración pública transcurre en diversos escenarios como parte de dos grandes dimensiones: en lo interno y con el entorno. En el primer caso, comprende las interacciones que tienen lugar, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno; en el segundo, las interacciones que establece con actores sociales y de la comunidad internacional.

Indudablemente se precisa reconocer que las necesidades de coordinación aumentan cuando como producto de la descentralización se amplía la fragmentación del aparato burocrático, y cuando como efecto de la mundialización, se participa en esquemas de integración internacional regidos por entidades cuyos recursos y capacidad para producir políticas pueden entrar en conflicto con los intereses inmediatos de los países miembros. O mejor sería decir, que

al traspasarse la simple cooperación se cae en el campo de un supranacionalismo cuyas implicaciones chocan con las pretensiones de soberanía del Estado nación. La conjunción de ambos fenómenos –descentralización y globalización– plantea de entrada, importantes presiones a la capacidad de articulación de los gobiernos nacionales.

En términos de la gestión de una determinada política particularmente de aquellas de dimensión nacional o regional, lo anterior se traduce en graves dificultades para lograr el entrelazamiento interior de las acciones, y enfrentar o atender la influencia que ejercen actores situados más allá de las fronteras, sobre las agendas y la manera en que se operan las políticas que no hace mucho tiempo se consideraban asuntos de carácter nacional o doméstico.

En síntesis, se plantea que la coordinación gubernamental representa una vía para el estudio de la administración pública en tanto que ésta constituye un hecho de cooperación y de acción conjunta; pero que constituye a la vez, un tema u objeto de investigación en si mismo. Forma parte de los “objetos de estudio” que poseen características propias y generan sus propios productos, categorías, alcances, limitaciones y resultados. En lo que concierne a la tercera parte de la presente investigación, esta idea argumental servirá para formular una perspectiva de análisis con diferentes puntos de enfoque sobre la coordinación de las políticas de Estado en un sistema federal.

CONCLUSIONES

Hoy día el quehacer público involucra complejas configuraciones e interacciones al interior del microcosmos de la administración pública y de ésta con su entorno, a través de una diversidad de conexiones que en su conjunto marcan el devenir de importantes políticas y programas

gubernamentales. El origen de estas circunstancias, concierne en mucho a la descentralización y globalización como determinantes generales de la naturaleza compleja del gobierno contemporáneo. La conjunción histórica de ambos fenómenos, plantea importantes exigencias a la capacidad de acción de los Estados y gobiernos nacionales que ven mermadas sus competencias y la capacidad de decidir de manera unilateral y autónoma, lo mismo en lo interno que en su vinculación con el exterior. Mientras la primera produce un replanteamiento de los vínculos entre los gobiernos central, locales y la sociedad; la segunda, trae consigo la progresiva vulnerabilidad a factores derivados de las nuevas estructuras económicas mundiales, y de la intervención de actores situados más allá de sus fronteras.

Dicho en otras palabras, nos encontramos en medio de un aumento impresionante de la escala en que se toman las decisiones, no sólo en el sentido de la ampliación de un rango que se extiende de manera multidireccional hacia el interior y exterior de los Estados, en forma vertical y horizontal, sino en el sentido de “complicación”, que en términos laberínticos significa que las decisiones y su puesta en práctica, deben reunir ahora más recorrido en menor espacio.

Lo anterior, tiende a acentuarse en sistemas de gobierno federal, donde la administración pública representa un complicado sistema multiorganizacional diferenciado funcionalmente por unidades departamentales y sectores, verticalmente por niveles, y horizontalmente por territorios, de forma que la implementación de una ley o programa no atañe a una instancia en particular, sino a un entramado de oficinas y agencias. En sistemas de esta clase, el desarrollo de las políticas enfrenta generalmente la dificultad de lograr que múltiples entidades sin vínculos de autoridad cooperen en la ejecución de una política común, especialmente cuando

se trata de políticas que, establecidas a nivel central, deben materializarse en el ámbito local. Frente a lo cual, nada más alejado de la realidad presuponer que se dispone de un aparato de ejecución conformado por una red articulada de organizaciones: las unidades gubernamentales no son simples burocracias racionales, se trata de auténticos sistemas competitivos, sobrepuestos y complejos. Aun tratándose de sistemas de gobierno unitario, no puede afirmarse que las burocracias públicas sean meros instrumentos, porque inclusive cuando la implementación de las políticas se realice mediante sistemas basados en la jerarquía, los actores poseen significativos márgenes de discrecionalidad en la ejecución o cumplimiento de sus tareas.

Si bien la descentralización representa una tendencia lo mismo en países industrializados que en desarrollo, dado que se le asocian la posibilidad de un mejor gobierno, menor burocracia, mayor responsabilidad, más participación, mejores servicios, y un aumento en las posibilidades de desarrollo, cierto es también, que asuntos como el de la coordinación, cuya relevancia es directamente proporcional a la misma, no han recibido la atención debida. La adopción de medidas como la desconcentración, delegación, privatización y especialmente, la devolución de atribuciones a gobiernos cuyas actividades se encuentran fuera del control directo del gobierno central, no han sido acompañadas por el fortalecimiento o creación de nuevos mecanismos de coordinación. Esto es particularmente significativo en un sistema federal, donde si bien se fortalecen las posibilidades de una gestión autónoma, surgen al mismo tiempo responsabilidades y problemáticas sociales complejas, cuya atención reta la capacidad asociativa de los gobiernos para superar la fragmentación y trabajar de manera colectiva.

La descentralización es una variable decisiva en los fenómenos que revelan la importancia de la coordinación: sea porque incide en el surgimiento de nuevos actores, en el fortalecimiento a los gobiernos locales, en la transformación de los vínculos de relación vertical entre los gobiernos, o porque la descentralización para ser sustentable, requiere de asociar la gestión pública a la participación de la sociedad. En la medida que aumenta la transferencia de funciones y recursos de la administración central a los gobiernos locales, las relaciones entre los ámbitos de gobierno tienden a hacerse más interdependientes y las necesidades de coordinación crecen, planteando delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. Dificultad añadida es el entrelazamiento con el contexto global que moldea la tarea de gobierno y el desarrollo de numerosas “políticas domésticas”. O sea, la existencia de instituciones supranacionales cuya influencia no se limita a alinear las agendas sobre ámbitos de la vida pública que anteriormente se consideraba asuntos de política interior, sino que modelan incluso el diseño de los propios programas operativos.

En semejantes circunstancias, la coordinación no puede ser entendida, sino como una actividad compleja de naturaleza esencialmente política que tiene que ver con la gestión de interdependencias en los distintos ámbitos de la actividad gubernamental. Es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno, así como, en las interacciones que cada uno de ellos mantiene con la sociedad y organismos de carácter internacional. Esto es particularmente relevante en la prestación de los servicios sociales, donde resulta difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de diversas organizaciones que pertenecen a distintos sectores de la actividad pública, y a

diferentes órdenes de gobierno. Entidades que, además, poseen desiguales capacidades administrativas.

En este orden de ideas, estudiar los resultados del desdoblamiento de las políticas sociales en un sistema federal, requiere examinar los distintos procesos de desdoblamiento que hacen que finalmente éstas incidan o no, en la calidad de vida de la población a la que se encuentran destinadas. Un componente esencial de estos procesos, lo es la interacción entre los distintos niveles de gestión, es decir, la formación, amplitud y funcionalidad de las conexiones de carácter sectorial, multisectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional que marcan el devenir de dichas políticas. La coordinación aparece así, como uno de los principales desafíos de la administración pública contemporánea en la gestión de las interdependencias que se producen en estos escenarios.

Así pues, a pesar de la centralidad de los problemas de coordinación gubernamental, el asunto paradójicamente no ha recibido atención suficiente, ni en términos de estudio del objeto, ni para efectos de la toma de decisiones. La coordinación se invoca frecuentemente para maximizar esfuerzos y minimizar los costos en la consecución de metas comunes virtualmente en todas las áreas de política; lo mismo, en el terreno del desarrollo económico, que en la seguridad social, la educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública, y en otras importantes cuestiones sociales. No obstante, su uso corriente se caracteriza por la diversidad de criterios, se emplea indistintamente para referirse a problemas de funcionamiento que a las soluciones, se le maneja como sinónimo de cooperación y colaboración, o bien, como simple comunicación; en las discusiones el término suele intercambiarse por el de organización, o el de planeación.

De ahí, que no resulte extraña la amplitud de sentidos y aplicaciones dadas al tema.

En síntesis, la coordinación representa una vía para el estudio de la administración pública puesto que ésta presupone un hecho de cooperación y de acción conjunta; pero constituye a la vez, un tema u objeto de investigación en sí mismo, que presumiblemente irá adquiriendo una mayor centralidad.

Tercera parte

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN EL FEDERALISMO

Hasta años recientes estudiar las políticas sociales era prácticamente sinónimo de examinar las instituciones del gobierno nacional. Hoy día, el quehacer público particularmente en éste como en otros campos, involucra complejas interacciones al interior de la administración pública y de ésta con su entorno a través de una diversidad de actores, gran parte, situados más allá de las fronteras nacionales. El examen de estas conexiones que determinan el devenir de importantes políticas y programas gubernamentales requiere, por ende, de un marco analítico con diferentes perspectivas. El análisis de las políticas, no puede circunscribirse, por tanto, al estudio de una unidad o área delimitada del gobierno, las complejas configuraciones que presenta la acción pública en la actualidad, se encuentran muy lejos del paradigma clásico que presupone la existencia de áreas acotadas con un centro dominante de poder cuya racionalidad se sustenta en la jerarquía. Paradigma en el que, parafraseando a Ostrom,¹¹⁵ el fortalecimiento del gobierno equivale a un incremento de la autoridad de un chief executive; las organizaciones con autoridad general se prefieren a las organizaciones de autoridad limitada; las grandes jurisdicciones son mejores que las pequeñas y; las soluciones de carácter centralizado son favorecidas ante la dispersión de autoridad entre múltiples estructuras de decisión.

¹¹⁵ Ostrom, Vincent (1973). *The intellectual crisis in american public administration*, The University of Alabama Press, pp. 33-37.

En semejantes circunstancias, el modelo de análisis burocrático resulta claramente insuficiente para dar cuenta de las condiciones, actores y articulaciones que suceden en torno a un quehacer público de carácter colectivo. Principalmente en sistemas de gobierno de carácter federal donde la provisión de bienes y servicios públicos ha de emprenderse, a través de sistemas descentralizados, caracterizados por una proliferación de instancias donde con demasiada frecuencia se presentan situaciones de fragmentación de autoridad, traslape de jurisdicciones y duplicación de servicios. A ello hay que añadir la intervención de actores globales que ejercen una poderosa influencia en la orientación general de las agendas sobre temas que anteriormente se consideraban asuntos de política interior. E incluso en el diseño y la operatividad de los propios programas de acción.

Esto significa que, como actividad organizada del Estado, la administración pública transcurre en diferentes escenarios en lo interno y con el entorno, que en el primer caso comprende al conjunto de interrelaciones que tienen lugar, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno; en el segundo, las interacciones que establece con actores sociales y de la comunidad internacional. Lo cual, implica admitir que las necesidades de coordinación aumentan cuando, producto de la descentralización, crece también la fragmentación del aparato burocrático. Y, cuando como efecto de la mundialización, se participa en esquemas de integración subglobal regidos por entidades cuyos recursos y capacidad para producir políticas entran en conflicto con los intereses inmediatos de los países miembros. Dicho de otro modo, se traspasa la simple cooperación o coordinación y se cae en el campo de un supranacionalismo, cuyas implicaciones chocan con las pretensiones de soberanía del Estado nación.

En congruencia con la idea formulada en la primera parte, en el sentido de que la coordinación es una actividad de naturaleza política que tiene que ver con la conciliación de intereses, la compatibilidad de autonomías, la armonización de metodologías de acción y la gestión de interdependencias en distintas dimensiones de la actividad gubernamental; es propósito del presente apartado, plantear el análisis de la coordinación mediante una perspectiva que centra la atención en los distintos marcos de operación que encuadran, o determinan los fines y formas en que ésta coordinación se lleva a cabo.

En una escala de complejidad que parte del ámbito intraorganizacional en el cual la coordinación forma parte de los principios de organización y de la tarea directiva al interior de una institución, la exploración del tema se realiza en una secuencia que va de lo “intra” a lo interorganizacional. Distinguiendo así, los distintos escenarios de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental, social e internacional por los que transcurre la actividad gubernativa; a manera de horizontes de referencia, cada uno de ellos, con su propio centro de gravedad, que pueden ayudar a entender el funcionamiento y los problemas de coordinación del gobierno contemporáneo.

Para emprender el examen del tema de la coordinación en el sistema federal, se ha elegido como unidad de análisis las llamadas políticas de Estado. Que al estar dirigidas a gestionar los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, son políticas de gran calado, que no corresponden sólo al gobierno sino a la sociedad en general. Las cuales son imposibles de concebir, sin una acción colectiva de gobierno, descentralizada y articulada.

Casi por unanimidad, a las políticas de estado se les tiene como la mejor opción para atender cuestiones sociales de magnitud y complejidad inéditas, que requieren una

respuesta de fondo, colectiva, articulada en varios flancos y niveles.

Las políticas de Estado aparecen así, como el tratamiento indicado para atacar viejos problemas persistentes y agravados; pero también para mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos, ante las demandas de consolidar los derechos sociales que permitan el ejercicio de una ciudadanía plena, como el derecho a la no-discriminación, a la igualdad de género, a la identidad propia, y a la participación política. Que son cuestiones que imponen a los gobiernos actuar con una perspectiva transversal. En primer término, porque dichas cuestiones, se superponen a las fronteras territoriales; en segundo, porque cruzan los ámbitos institucionales y sectoriales en que se estructura la actividad pública; en tercero, porque los problemas propios de la época no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Y finalmente, porque en un sistema federal esta transversalidad ocurre además en el plano intergubernamental.

Consecuentemente la estructura de esta tercera parte del trabajo, comprende dos bloques temáticos. El primer bloque reflexiona sobre las políticas de Estado en tres momentos sucesivos. En primer término, se trata de responder a la pregunta de ¿Qué son las políticas de estado? En segundo, se caracterizan los problemas o cuestiones a los que se dirigen esta clase de políticas. En tercero, se formulan los atributos básicos que a nuestro juicio deben tener las mismas. El segundo bloque, se refiere a los distintos escenarios de gestión y coordinación de las políticas objeto de nuestro interés. Para ello, se aborda de entrada, (1) el tratamiento del Estado como contexto y sujeto de la articulación social, lo mismo que las distintas transformaciones y desafíos que experimenta como horizonte de referencia nacional, así como las implicaciones que ello tiene en la tarea

gubernamental. Acto seguido, (2) se analizan los escenarios o puntos obligados en el itinerario de las políticas de Estado: (3) organizacional, (4) sectorial, (5) intersectorial, (6) intergubernamental, (7) entre poderes públicos, (8) social e (9) internacional.

3.1 POLÍTICAS DE ESTADO

Hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de políticas de Estado que permitan hacer frente a los nuevas cuestiones y problemas sociales persistentes que han adoptado formas muy diferentes de las que se producían hace escasamente dos o tres décadas, es algo reconocido de manera creciente por gobiernos, partidos políticos, organismos, instituciones académicas y grupos sociales. A esta clase de políticas se les tiene como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales, que requieren una respuesta colectiva, de fondo, y coordinada. Que imponen también a los gobiernos, a actuar con una perspectiva transversal. Esto es, a interrelacionarse con mayor intensidad, tanto en lo interno, como con el entorno, justamente porque se trata de asuntos que no conciernen a una entidad en lo individual, sino al conjunto de instituciones gubernamentales. Este apartado, se propone aportar algunos elementos para coadyuvar al esclarecimiento de las políticas de estado en los sistemas federales.

Como lo señalamos con anterioridad, el tratamiento del tema de las políticas de Estado, se encuentra matizado por el asunto de la coordinación, debido a que una de las premisas que sustenta la realización del presente trabajo, es que la viabilidad de las acciones encaminadas a hacer frente a los grandes problemas sociales, en la actualidad, tiene que ver con tres nociones íntimamente relacionadas: transversalidad, intersectorialidad y coordinación.

Queremos reflexionar sobre el tema en tres momentos sucesivos. En primer término, tratar de responder a la pregunta de ¿Qué son las políticas de estado? En segundo término, caracterizar los problemas o cuestiones a los que se dirigen esta clase de políticas. Por último, formular una serie de características que éstas deben tener. A lo largo de estos puntos, se plantean algunas observaciones sobre las condiciones operativas que pueden afectar las posibilidades de las políticas de Estado.

3.1.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS DE ESTADO

Las políticas de Estado representan una manera relativamente nueva y distinta para referirse a la necesidad de un cambio en la manera de gobernar en los sistemas federales hoy día. En muchos sentidos, se les considera como la vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante problemas y demandas sociales que se han transformado.

Una definición de políticas de Estado por concisa que sea, debe por principio, señalar que éstas, se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales. Por ello, son políticas de gran calado, que no corresponden sólo al gobierno sino a la sociedad en general. En un sistema federal, de lo que se estaría hablando es de Políticas de Estado con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional, se trata de “políticas nacionales”, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos. Y que, en atmósferas descentralizadas, sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a

autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto.

Importa, por tanto, aclarar la relación entre las políticas de Estado y programas de gobierno, así como, la necesidad de hacer compatibles unas con otros. Aunque prima la idea de que son cosas diferentes, es preciso establecer que una modalidad de intervención basada en políticas de Estado, no sustituye a las políticas de gobierno, más aún las supone e integra; especialmente en un sistema federal que supone un gobierno compartido a partir de la ecuación autogobierno más coordinación, en otras palabras, se trata de una gestión descentralizada pero articulada. Las políticas de Estado se materializan a través de programas de más de un gobierno, pero son algo distinto a la suma de los mismos, esto en el sentido, que establecen además relaciones funcionales que sobrepasan los planteamientos institucionales.

Debido a que la relación entre lo local y lo global, pasando por lo nacional, se ve cada vez más entrelazada, los programas de gobierno son la respuesta local: “los ladrillos de una construcción mayor”. En esta perspectiva, las políticas de Estado se hallan en una situación parecida con respecto a las estrategias de la comunidad internacional dirigidas a enfrentar cuestiones globales como el crecimiento mundial, la energía, la gestión de los recursos naturales, el cambio climático, el crimen organizado, el tráfico de armas y el terrorismo. Asuntos cuya gestión no puede limitarse a medidas de ámbito nacional, so pena de quedar remitidas a consecuencias irrelevantes, sobre todo, cuando los fenómenos determinantes vienen de lejos. Ninguno de estos problemas puede solucionarse, ni siquiera contenerse de forma unilateral.

Uno de los rasgos de las políticas de Estado que merece mención especial, es su carácter transversal. Que consiste en una acción integral que articula la ejecución de múltiples

medidas desde diferentes ángulos y niveles distintos; es decir, respuestas de carácter interinstitucional e intersectorial. En un sistema federal, los problemas o asuntos de estado además de ser transversales, al involucrar a distintos ministerios y sectores, son intergubernamentales porque también atañen a las autoridades locales subnacionales y municipales.

La denominación de políticas de Estado, se maneja también como una especie de status o rango superior que se reserva, o que pueden alcanzar determinadas políticas. Esto último, puede ejemplificarse con aquellos programas sociales de lucha contra la pobreza que surgieron en América Latina, como respuesta a crisis económicas pero que, debido a los efectos negativos prolongados de estas últimas, como el aumento del desempleo y la persistencia de la pobreza, estos se han ido convirtiendo cada vez más en componentes permanentes de la política social. Sin embargo, es claro que, a la luz de las nuevas circunstancias, la permanencia de una política no basta, para ser considerada como política de Estado.

De modo alguno, se trata de casos simples de políticas, porque se trata de políticas que además deben enfocarse a atacar los factores estructurales o causas de fondo, más que las expresiones externas o coyunturales de los mismos. Son en nuestra consideración, una forma ineludible abordar los problemas colectivos de la sociedad y los objetivos del desarrollo nacional. Deben ser un factor que imprima coherencia a la planeación dentro y entre los diferentes niveles de gobierno.

Pudiera quedar la impresión de que las políticas de Estado están dotadas de rasgos propios y que se pueden definir unívocamente. Sin embargo, las ideas sobre estas políticas expresan un tiempo y lugar determinados, siendo ellas mismas su producto, es decir, su concepción no puede

analizarse divorciada de sus propias circunstancias sociales. Así, lo que en unos casos se relaciona con esta clase de políticas, podrá variar significativamente en otros. Más aun, no faltarán aquellos, en que sin ser denominadas con dicha categoría, existan políticas que cumplan puntualmente con alguna o más de las características que aquí se señalan.

3.1.2 OBJETO DE LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Las políticas de Estado están indicadas para atender los grandes problemas, tendencias y procesos que inciden en el desarrollo y el bienestar de la sociedad. Cuestiones que, si bien no son nuevas, si lo es la forma con que ahora se presentan. Se trata en muchos casos, de fenómenos persistentes que los gobiernos en su momento, fueron incapaces de prevenir y gestionar de manera adecuada. Los alarmantes datos en el campo social, indican que no hay políticas que respondan de manera significativa y constante a los problemas sociales, o que, si las hay, estas han sido ineficientes. No podemos decir que tenemos políticas de Estado, cuando cada unidad de gobierno hace lo que puede y como puede, sin tener ni las competencias ni los recursos necesarios para hacerlo.

Los problemas públicos son ahora más complejos, se han transformado en cuanto a su extensión, intensidad y conectividad. Se trata de una mayor afectación territorial y poblacional, de una acumulación en los efectos, así como, de un aumento significativo en la cantidad de los factores involucrados. El resultado de todo esto, son objetos de política multidimensionales, de escala local y global que no son fáciles de subdividir.

Parece no haber discusión en torno a los grandes temas que deben ser considerados en la agenda de las políticas de Estado, sin embargo, previsiblemente las dificultades surgirán al intentar encontrar una definición del problema

suficientemente compartida, y tampoco resultará sencillo, formular una política común al respecto. Normalmente se está de acuerdo en el qué, el problema es el cómo. Los grupos políticos en el gobierno y en la oposición, tienen visiones distintas sobre los problemas cruciales de un país, y seguramente habrán de manifestarse. Pero a pesar de las discrepancias, las políticas de Estado deberán tomar en consideración, algunas características que derivan de la naturaleza compleja del tipo de los problemas o cuestiones que buscan resolver.

Asuntos de naturaleza transversal

La transversalidad como hemos visto, es uno de los factores determinantes en la complejidad de los asuntos públicos actuales, y opera en sentido geográfico, funcional y temporal. En el primer caso, porque desbordan las fronteras territoriales; en el segundo, porque involucran a los distintos sectores de la actividad pública; y en el tercero, porque los problemas propios de la época, que están surgiendo o que se han agudizado, ya no pueden resolverse en un sólo ciclo de gobierno. Pero en un sistema federal la transversalidad se produce también en el plano intergubernamental.

Así, una de las consecuencias directas de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es la disminución del umbral de la acción unilateral y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Los fenómenos sociales crean su propia geografía ignorando las fronteras político-administrativas existentes. Los mapas de los distintos problemas públicos se añaden y se superponen creando un complejo diseño cartográfico. Lo cual, plantea un desafío a las administraciones que tradicionalmente maniobran de acuerdo con una visión sectorizada e unilateral. Se hace frente a problemas de gran complejidad con estructuras de

gobierno y un repertorio de medidas obsoletos en muchos sentidos.

Otra de las causas de la transversalidad en la gestión pública, reside en el surgimiento de nuevos sujetos de la política social que plantean una atención orientada a la atención de sus necesidades específicas en todas las áreas, lo que obliga a superar la acción segmentada o sectorial de los gobiernos y sus organizaciones. Situación que demanda de las instituciones un trabajo más relacional, obligándolas a enfocarse en la diversidad de los vínculos de trabajo entre ellas; y que tengan claridad de cómo se relacionan con otras entidades como parte de un sistema a diferentes escalas.

En este punto conviene merece la pena traer a colación a Joan Prats¹¹⁶, quien señala que la mayoría de los grandes bienes públicos de nuestro tiempo se hacen interdepartamentales o transversales. Ni la seguridad ciudadana, ni la calidad de la educación pública, ni la prevención de la salud, ni la gestión inmigratoria, ni el fomento de la competitividad, entre muchos otros, son ya bienes públicos o intereses generales cuya realización dependa de un solo ministerio o departamento.

Todo esto se traduce en un auténtico desafío a las estructuras de gobierno basadas en una división tradicional del trabajo sectorializada, jerarquizada y segmentada en niveles. Requiere a decir de Kliksberg, un replanteo de fondo de los abordajes con que habitualmente se han encarado los problemas sociales: “Los resultados limitados de muchas

¹¹⁶ Prats, Joan (2005). “Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización”, en *Gobernanza. Revista para el Desarrollo Humano*, No. 35, noviembre.

políticas hasta ahora aplicadas están indicando insuficiencias severas en los marcos conceptuales en los que se apoyan”.¹¹⁷

Asuntos de naturaleza multifactorial

Otra de las vertientes que explican la compleja naturaleza de los asuntos con los que deben lidiar los gobiernos en la actualidad, son las numerosas variables que se encuentran involucradas. La naturaleza multidimensional de los problemas no puede estar mejor ilustrada que con la pobreza. En general, porque no se es pobre sólo por una característica, en una única forma o aisladamente del grupo al que se pertenece. Las políticas tendientes a superar la pobreza deben asumir un carácter multidimensional, lo que significa complementar diversas acciones de acuerdo con las distintas causas, proveer los servicios o protecciones a grupos con características comunes, y potenciar las externalidades. En muchos sentidos de lo que se trata es de buscar efectos combinados.

La creciente “convergencia de desventajas”, expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, demanda el replanteamiento de los referentes que tradicionalmente han regido la acción pública. La naturaleza de los diversos problemas a ser atendidos, cada vez más, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas. Es necesaria una acción interministerial e intergubernamental flexible, para responder en mejores condiciones a las necesidades de grupos indígenas, mujeres, inmigrantes, personas de la tercera edad, jóvenes y población en condiciones de pobreza, entre otros. O bien, cuestiones como la degradación de los ecosistemas, contaminación

¹¹⁷ Kliksberg, Bernardo (1997). “¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura” *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 102, Programa Costa Rica –FLASCO.

ambiental, delincuencia organizada, destrucción de recursos naturales, urbanización y metropolización, asuntos cuya resolución, pasa por adoptar medidas desde una perspectiva interinstitucional.

Asuntos crecientemente interconectados

En el mundo contemporáneo los estados y sus gobiernos se ven inmersos en un tejido incontrolable de relaciones y dependencias recíprocas. Los acontecimientos de los últimos años han llevado a las sociedades a enfrentar nuevas realidades, los gobiernos enfrentan ahora nuevos desafíos. Se trata sin duda, de un mundo más interdependiente donde es necesario identificar las correlaciones. En tales circunstancias, las políticas de Estado tienen que ver con problemas que en un mundo globalizado son ocasionados por factores e incluso decisiones que se adoptan en lugares cada vez más alejados. Que no se pueden comprender ni atender dentro de los respectivos ámbitos de competencia.

Se trata de fenómenos cuyas causas, se vinculan a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde estos se manifiestan, cuya resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno. Por ejemplo, a escala internacional, el fenómeno del desempleo asociado a la deslocalización mediante la cual, las grandes empresas – generalmente multinacionales- deciden trasladar los centros de trabajo de un lugar a otro, buscando condiciones que les permitan reducir costos y mantener niveles competitivos. O el problema de la migración, en el que los gobiernos tienen que actuar más allá de sus fronteras. Como crear empleos en los países de donde proceden los emigrantes, que expulsan a sus poblaciones. Se trata de realidades interconectadas que adquieren cada vez mayor presencia en un mundo que se

vuelve más interdependiente a distintas escalas: local, regional, nacional y global.

Con respecto al plano internacional, resulta ilustrativa la intervención de Tony Blair ante el pleno de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo Sudáfrica, en la que participaron jefes de Estado y de Gobierno de 191 países. Al centrar su discurso en la interdependencia y abogando por que el protocolo de Kioto debería ser ratificado por todos los países, afirmó que la característica clave del mundo actual es la interdependencia, a la que definió como: “*Your problem becomes our problem*”.¹¹⁸

Los problemas públicos de un sector frecuentemente afectan a problemas de otras áreas de actividad. En este sentido, los problemas públicos no son independientes, son parte de un entramado, por lo que difícilmente pueden ser resueltos usando un enfoque analítico que separe los problemas en diversos elementos o partes, ya que difícilmente un problema puede ser definido y resuelto independientemente de otros. Un sistema de problemas interdependientes requiere un enfoque holístico, es decir, una perspectiva que vea a los problemas inseparables y no medibles de forma separada del resto del sistema de problemas del que forman parte.

Se trata de fenómenos entrelazados a través de innumerables circuitos que ponen en comunicación todas las partes. Situación que da a ciertos factores un poder inmenso para influir en el funcionamiento o comportamiento del resto de las partes de un sistema. A lo anterior hay que añadir que en un entorno ya no sólo globalizado sino donde las causas de los fenómenos sociales están relacionadas entre sí, movimientos que escapan al control de los gobiernos,

¹¹⁸ BBC (2002). *World Service*, Londres, 2 de septiembre.

añadiendo un factor de interdependencia y vulnerabilidad. Frente a la extensión de las conexiones las administraciones no pueden permanecer inconexas.

Asuntos comunes

Otro de los rasgos distintivos de los problemas o cuestiones que los gobiernos deben afrontar de manera creciente, es la naturaleza y responsabilidad compartida de los mismos. Asuntos que no siendo privativos de alguno, afectan o se extienden a varios de ellos. Su origen se debe a una mezcla de circunstancias geográficas y de interdependencia entre las que podemos enunciar los siguientes:

Asuntos derivados de la vecindad geográfica, que afectan a comunidades contiguas. En esta categoría se encuentran los llamados problemas limítrofes o transfronterizos.

Problemas que abarcan extensiones territoriales más amplias. Que afectan porciones significativas e incluso a la totalidad de las poblaciones pertenecientes a distintas jurisdicciones. Se trata por ello de asuntos comunes de carácter regional.

Cuestiones que involucran a uno o más gobiernos que, sin ser necesariamente fronterizos o pertenecer a la misma región, se ven afectados por la decisión adoptada por un gobierno ubicado en otro lugar o región.

Problemas entre gobiernos que no comparten fronteras territoriales, pero que forman parte de relaciones de interdependencia en torno al uso y explotación de determinados recursos naturales como la energía o el agua, por ejemplo.

Situaciones donde las jurisdicciones pertenecen a una región geográfica cuya asociación es necesaria para prevenir y enfrentar catástrofes naturales.

Cuestiones derivadas de la pertenencia de los gobiernos a comunidades políticas más amplias, que les obliga a asumir nuevos compromisos, así como a participar en la resolución de problemas que afectan al conjunto, o a uno de los miembros de dicha asociación.

En este orden de ideas, la complejidad que acompaña tanto a las políticas sociales como a su objeto. Las características que se espera posean las políticas de Estado derivan del tipo de problemas o cuestiones que buscan resolver. Se trata de fenómenos con efectos que ignoran y trascienden los límites administrativos y las fronteras políticas que, por ello, reclaman una toma de decisiones adoptadas desde una perspectiva acorde a su naturaleza compleja.

No existe por supuesto, un modelo único de políticas de Estado, en muchos sentidos, las políticas son contingentes en el sentido de que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. Lo que podría funcionar en un lugar y tiempo determinados podría no hacerlo en un lugar diferente, o inclusive en el mismo lugar, pero en tiempo distinto.

Sin embargo, tomando en consideración que el camino para la acción está determinado por el propio carácter del problema, es posible identificar una serie de características básicas de las políticas de Estado sin que ello signifique que sean las únicas: multisectoriales, intergubernamentales, con visión de futuro y de largo plazo, sistémicas, anticíclicas, orientadas hacia los ciudadanos, de tratamiento general y focalizado, dirigidas a los factores estructurales, social y democráticamente construidas, viables financieramente, y descentralizadas. En modo alguno, estos atributos que a continuación se bosquejan, pretenden ser exhaustivos o excluyentes, en el sentido de que aludan a rasgos claramente diferenciados; más aun, se podría decir que reflejan

elementos o situaciones estrechamente relacionadas con importantes traslapes, impactos e incidencias mutuas.

3.2 ESCENARIOS Y REFERENTES DE COORDINACIÓN

Como se ha dicho antes, la formulación e implementación de las políticas de Estado únicamente pueden concebirse a partir de complejas articulaciones entre multiplicidad de actores y procesos en escenarios diversos. Esta clase de políticas, se encuentra determinada por la imbricación entre distintos sectores de la administración pública; por conexiones de carácter intergubernamental, o sea, entre diferentes órdenes de gobierno a nivel federal, estatal y municipal, así como, por articulaciones de carácter internacional a través de organismos vinculados a la definición de políticas globales. La fragmentación e interdependencia que la situación anterior plantea, permiten afirmar que la viabilidad de una política de Estado, reside por supuesto en la decisión política y capacidad de gestión de las distintas administraciones públicas; pero, principalmente en su interconexión.

Al respecto, conviene citar a Reppeto, cuando refiere que la capacidad para implementar políticas públicas requiere algo más que “buenas burocracias”.¹¹⁹ Lo que significa que la capacidad de gestión como reflejo de coherencia interna, constituye un factor clave, más no exclusivo, para una mejor intervención de las organizaciones estatales, en tanto da cuenta del grado de “experticia” que concentra la estructura burocrática responsable de diseñar e instrumentar un conjunto de acciones. Mientras que la conectividad externa,

¹¹⁹ Reppeto, Fabian (2000). “¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana”, *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero, 36-37.

llama la atención sobre el modo de relación entre políticos y funcionarios, y de éstos con los diferentes grupos sociales; así como la incidencia que esto tiene en el ciclo completo por el que atraviesan las políticas públicas.

Las políticas de Estado, de forma inexorable, deben emprenderse en circunstancias como las que se enuncian, reflejan el grado de complejidad que supone alcanzar una acción conjunta, en torno a un asunto que a más de una década del traspaso de la responsabilidad operativa a las entidades federativas. Lo anterior, impone mayor estudio y nuevas perspectivas de análisis: una mayor atención a la naturaleza interdependiente de este tipo de políticas, a la importancia de la coordinación, y a sus impactos en el devenir de las políticas, puede ser parte de ello.

En las políticas de Estado, la "fragmentación" jurisdiccional es algo estructural, en el sentido de que se presenta simultáneamente como condición y riesgo. En primer término, porque en un sistema federal, no habrá políticas que puedan sostenerse sin generación de autonomía a nivel local. Buscar respuestas integrales a problemas complejos –según Subirats- exige actuar desde lo local, acercando recursos y capacidad de decisión al territorio. O sea, reforzar a los municipios y otros espacios territoriales capaces de articular desde la proximidad esos distintos esfuerzos.¹²⁰ Se necesitará también mucho diálogo y capacidad de conexión entre políticas, integrando políticas que hoy trabajan en paralelo sin casi saludarse.

En segundo término, porque en una configuración funcional significativamente dividida, la viabilidad de la política, estará determinada por un mayor número de "ensambles", por la desigual capacidad institucional de las

¹²⁰ Subirats, Joan (2006), "Orden, razón, calidez... y conexión", *Diario El País*, Madrid.

administraciones locales, así como, por las posibilidades de alcanzar la coordinación sin el sustento de una estructura jerárquica.

Así pues, el sentido nacional de las políticas de Estado, reside no en el hecho de que sean promovidas por la autoridad federal, sino porque están relacionadas con asuntos de interés general, con bienes colectivos que implica por igual, a autoridades federales y locales. Por ende, más que políticas “del centro”, se impone concebirlas a la luz de la descentralización, de la necesidad de una mayor interacción y legitimación social, e incluso de la globalización. En general, en el marco de la progresiva complejidad que torna más problemático el manejo de los asuntos públicos, particularmente en el terreno social donde la naturaleza de los problemas y las posibilidades de solución exigen nuevas formas de trabajo, articuladas a partir de una gestión más horizontal.

En este orden de ideas, el estudio de la gestión coordinación de las políticas de Estado puede emprenderse mediante la identificación de los diferentes escenarios por los que transcurre la actividad gubernativa. Con la identificación de estos espacios y de cara al tema del federalismo implícito en el propósito y título del presente trabajo de investigación, se plantea que en un sistema federal la trayectoria de una política de Estado, no se explica únicamente a partir de las relaciones al interior de los propios gobiernos, es decir, entre instancias o actores pertenecientes a diferentes ministerios o sectores; son igualmente relevantes las interacciones que ocurren entre gobiernos de igual o distinto nivel, al igual que entre éstos y actores sociales, lo mismo que con instituciones de carácter internacional.

Los escenarios propuestos son unidades analíticas a través de las cuales se intenta precisar al conjunto de actores

y planos de interacción de las políticas de Estado. Estas categorías son de ninguna manera exhaustivas ni excluyentes, más aun, reflejan procesos estrechamente conectados y con importantes traslapes e influencias mutuas.

Las categorías de referentes de coordinación en que se sustenta la estrategia de análisis de la presente investigación, resultan pertinentes en el sentido que permiten abordar el problema de la coordinación mediante su ubicación en “segmentos” específicos, sin perder de vista el curso o ciclo completo de las políticas.

3.2.1 EL ESTADO COMO HORIZONTE DE COORDINACIÓN

En términos sociológicos se ha llamado la atención sobre la crisis del lazo social, es decir, la fractura de las bases que han dado sustento a la sociedad moderna. De una concepción donde la sociedad es vista como un sistema integrado de estructuras, en que la acción colectiva se explica como efecto de fenómenos estructurales, la conducta de los sujetos se define como manifestación de un rol determinado, y la política constituye un escenario unificado que expresa un proyecto societal único; se transita a otra, donde la conducta parece no responder a posiciones objetivas y la organización de la acción colectiva se realiza de acuerdo a los “sentidos de la acción” y no en cuanto a la posición estructural de los individuos o grupos. Entre los indicios de este cambio en el vínculo social, se habla de la disolución de los marcos de regulación colectiva, así como, de lo que se denomina “la desestructuración de las comunidades políticas” derivando en un nuevo tipo de relación Estado-sociedad.¹²¹ El desmantelamiento de la matriz clásica que erigía al Estado

¹²¹ Iniguez, Elizabeth (2002). "Nuevos Modelos para la formación de sentido", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo 2002, pp. 5-7.

como agente exclusivo en la organización de la vida social, ha generado el desvanecimiento del principio unificador de la acción social y la irrupción de una diversidad de actores en múltiples escenarios.

El pluralismo cultural o fragmentación simbólica del mundo y la globalización, son desde la perspectiva de Habermas, los vocablos más elocuentes que se poseen para dar cuenta de lo que ocurre en la sociedad contemporánea, la tensión entre estos dos polos, parece regir la escena política y social de los umbrales del nuevo siglo. El filósofo alemán advierte, que el Estado nacional que representó en su época una respuesta convincente al problema histórico de encontrar un equivalente funcional para las formas de integración social que habían entrado en decadencia, hoy encara un desafío similar. La diferenciación multicultural de las sociedades y los procesos de mundialización que minan la soberanía interior y exterior, exigen demasiado de la capacidad de acción de los Estados nacionales.¹²² En tales condiciones, resulta inapropiado pensar la solución de los problemas actuales en el “estrecho marco” de los Estados nacionales, se hace necesario adecuar el pensamiento político al contexto de un mundo globalmente interconectado, sin perder de vista las permanentes demandas de reconocimiento de individuos y grupos sociales. Lo que significa que la intensificación de las divergencias multiculturales al interior de un Estado nacional, ocurre en forma simultánea a la influencia que ejercen sistemas supranacionales, de modo tal, que decisiones relevantes para la vida de los Estados-nación se moldean más allá de ellos a través de sistemas transnacionales de influencia y poder.

¹²² Jürgen, Habermas (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de Teoría Política, Paidós, Barcelona, pp. 80-83.

En la misma línea, Giddens plantea que el desarrollo de relaciones sociales globalizadas probablemente sirva para disminuir algunos aspectos de los sentimientos nacionalistas vinculados a algunos Estados-nación; pero pueden estar al mismo tiempo, causalmente involucradas con la intensificación de sentimientos nacionalistas más localizados. En circunstancias de una globalización acelerada, el Estado-nación ha llegado a ser paradójicamente demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida (*too small for the big problem of life, and too big for the small problems of life*).¹²³ Así las cosas, al tiempo en que las relaciones sociales se vuelven lateralmente más intensas, es posible observar un notorio fortalecimiento de las presiones sobre la autonomía local y la entidad cultural regional.

La globalización ha estado asociada a la crisis territorial del Estado-nación, de forma progresiva se generan contradicciones entre la autoridad formal y convencional exigida por el Estado-nación y las maneras en que las estructuras de poder internacional, regional y global condicionan las prácticas reales de los Estados. Existen pugnas entre el Estado y actores subnacionales que tienen aspiraciones o demandas que no pueden ser atendidas por los Estados debilitados. Bien ha señalado Prats, que el Estado territorial, la nación y la economía circunscritas y autodeterminadas dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático ya no existen más como ideal democrático.¹²⁴ Lo que significa que la política nacional no coincide más con el espacio donde se juega el destino de la comunidad nacional. Touraine ha

¹²³ Giddens, Anthony (1990), *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford, pp. 63-65.

¹²⁴ Prats, Joan (2004). *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona, s.p.

dicho que los Estados, por lo menos cuando son democráticos, controlan cada vez menos la vida social y cultural, porque contra la dominación de flujos y redes impersonales y poderosas, gran número de individuos y grupos defienden su autonomía e identidad, dando lugar a identidades cada vez más fragmentadas. En el marco de la globalización, "[...] el Estado nacional es más directamente y más profundamente debilitado por la variedad creciente de las identificaciones comunitarias".¹²⁵ El Estado ve disminuida su capacidad de integrar la población a través de la imposición de decisiones y normas aplicables para todos. Para Joanna Nowicki, quien analiza el asunto de la integración europea, el debate se sitúa ante todo en el terreno de las soberanías nacionales que se encuentran amenazadas o modificadas por su existencia dentro de entidades más amplias, como bien lo ilustra el caso de la Unión Europea: "¿Qué cosa más sospechosa y legítima en la actualidad que la referencia a la nación?"¹²⁶

La "frágil unidad nacional" esta siendo impactada por una variedad de procesos de transformación de carácter general y, también en forma ostensible, por presiones internas expresadas en demandas por una mayor autonomía a nivel local y en tentativas de separatismo cultural y político que han sido estimuladas por presiones regionales y globales. Existen varias tensiones opuestas que se precisa tener en cuenta al pensar el sistema global, estas tensiones no deben

¹²⁵ En opinión del autor, tan poco se puede concebir la fragmentación del Estado sólo como resultado del ataque de fuerzas comunitarias, en realidad sostiene que la separación de los ricos y de los pobres es lo que limita más la intervención del Estado. En: Touraine Alain (2002). El sistema y los actores, Revista del CLAD Reforma y Democracia N°18, CLAD, Caracas, octubre.

¹²⁶ Nowicki, Joanna (1999). "La crisis de los referentes y la reconstrucción de la identidad en la Europa Centro-Oriental". En: Nowicki Joanna y Fazio Vengoa Hugo (Comp.), *La crisis de los referentes y la reconstrucción de las identidades en Europa*, Siglo del Hombre editores, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, p.19.

entenderse como claras antinomias, sino como los marcos de referencia que ayudan a entender el sistema global. Ellas pueden ser resumidas en el aumento de la flexividad en torno al proceso de globalización, contra los esfuerzos conscientes por limitar las experiencias a través de respuestas fundamentalistas a las presiones de dicha globalización, en la dicotomía frecuente entre lo local y lo global.¹²⁷ Con ello, la emergencia de lo que se ha dado en llamar glocal identities; en la antinomia entre homogeneización y diferenciación, así como entre la integración versus desintegración.

Desde el pensamiento sistémico, Luhmann analiza la nueva configuración de la sociedad y destaca el proceso de diferenciación funcional (*Gesellschaftliche Differenzierung*) con el cual admite, un nivel más elevado de complejidad en la estructura social actual respecto a formas previas de estructuración social, como la diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación centro-periferia, y diferenciación jerárquica de estratos.¹²⁸ Vista desde esta perspectiva, la sociedad moderna se caracteriza por el desarrollo de múltiples "sistemas funcionales" relativamente autónomos, que se diferencian y se definen según la función específica que desarrollan en la sociedad, y

¹²⁷ Axford, Barrie (1995). *The global system. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 31.

¹²⁸ Estas formas de diferenciación de la estructura social se consideran una variación evolutiva producto del aumento de complejidad. Las formas de la diferenciación se distinguen del modo en el que se trazan los límites entre sistemas parciales y sus entornos al interior de la sociedad y se considera que son el resultado de la combinación de dos diferencias fundamentales: (i) la diferencia sistema/entorno y (ii) la diferencia igualdad/desigualdad, relativa a la relación entre los sistemas parciales y con referencia al principio de su formación. A lo largo de la historia de la sociedad se han desarrollado las cuatro formas de diferenciación enunciadas (diferenciación en sistemas parciales similares o segmentación, la diferenciación centro-periferia; diferenciación jerárquica de estratos y la diferenciación funcional). En: Corsi Giancarlo, Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México, pp. 58-63.

que actúan de manera autorreferida de acuerdo a sus racionalidades particulares, esta nueva configuración se manifiesta en la diversidad de sistemas sociales. La diferenciación es acentuada por la conformación de macrosistemas -financieros, tecnológicos e informáticos- a nivel global y por el fortalecimiento de microsistemas en el nivel local. Para Lechner, la diferenciación e integración de los procesos y actores que en su conjunto conforman la sociedad, parece ser uno de los mayores problemas que subyacen a una concepción actualizada del Estado, sobre todo cuando la diferenciación de la sociedad avanza a en lo interno, a través del desarrollo de sistemas funcionales relativamente autónomos y autorreferidos y; en lo externo, por la presencia de sistemas transnacionales que escapan a cualquier centro.¹²⁹

Desde la ciencia política, se alude a la fragmentación del Estado como un fenómeno que tiene que ver con la emergencia de divisiones patológicas que dificultan su quehacer normal y eficiente. Jean-Marie Auby, distingue entre divisiones naturales, que no suponen una crisis del Estado, y las divisiones anormales que el Estado no logra superar y que le acarrearán debilidad. En esta línea de interpretación, las primeras divisiones no autorizarían a sostener que el Estado sea hoy una realidad política desbordada, o que es en el marco del régimen y no en el del Estado donde actúan los poderes y los grupos que demarcan la realidad política en la época actual. Las segundas, denuncian una situación crítica de debilitamiento estatal y predicen su fin como presunta “res política exclusiva”: “[...] los partidos políticos, las fuerzas técnicas y los grupos de

¹²⁹ Ver: Lechner, Norbert (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad", en: Lechner Norbert, Millán René y Valdez Francisco (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales- Plaza y Valdés, México.

presión ocasionan, directa o indirectamente, divisiones anormales y producen en los gobernados una actitud de duda e incompreensión ante un Estado que ve debilitarse el principio jerárquico y que evidencia incapacidad para llevar a cabo una política de síntesis".¹³⁰

Uvalle por su parte, se refiere al fin de una visión que invoca para el Estado la exclusividad del hacer y rehacer las políticas gubernamentales sin tomar en cuenta a la sociedad y las organizaciones civiles. Desde la cual se confiere al Estado, márgenes para obrar y decidir sin más límites que sus propias capacidades, estructuras y recursos. La crisis de lo que el autor denomina la "visión estadocéntrica", supone en sus palabras, que "Hoy día, no todo es Estado ni todo es antiestado", lo que significa que subsisten actores sociales que pugnan por ganar ámbitos que antes estaban ocupados por organismos administrativos y gubernamentales.¹³¹ Con la intensificación de este proceso de desestatización social también se vuelve más notoria la acción de los ciudadanos.

En semejante contexto, la actividad gubernativa experimenta fenómenos de fragmentación territorial, jurisdiccional y funcional; la debilitación del principio jerárquico como forma de articulación; la emergencia de una multiplicidad de actores con perspectivas, agendas e intereses distintos; así como, el desapego o deserción política de los ciudadanos que ahonda la línea divisoria entre éstos y el Estado. Lo anterior, se traduce en condiciones que enmarcan y fracturan la implementación de las políticas estatales en una serie de eventos que van definiendo el contenido y devenir de las mismas, en el sentido planteado

¹³⁰ Cit. pos. Jiménez de la Parga M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, p. 47.

¹³¹ Uvalle Berrones Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 20, Caracas, 2001, s.p.

por Oszlak, cuando señala que el proceso de concreción de una política implica por lo general, la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando, y a la vez, materializando la política.¹³²

Así, lo que en otras circunstancias podría haber sido la manifestación de un proceso de especialización y de desarrollo social, en el contexto actual se asocia más a un proceso que produce una pérdida del sentido y de la perspectiva, así como al debilitamiento de la capacidad de acción conjunta indispensable para atender problemáticas públicas que parecen desafiar la capacidad de las instituciones para trabajar en forma conjunta. Las implicaciones que este fenómeno de fragmentación-desarticulación tiene en la tarea de gobierno, pueden situarse para fines analíticos en una doble perspectiva: en lo interno y con el entorno. En el primer caso, tiene sus referentes en las divisiones territoriales, jurisdiccionales y políticas cuyas principales causas se encuentran asociadas a importantes procesos de descentralización y democratización, así como, al crecimiento y especialización del aparato burocrático. Con el entorno, la fragmentación Estado-sociedad, gobierno-ciudadano está relacionada con los cuestionamientos a la representatividad de las personas que ocupan cargos en el gobierno, con las demandas insatisfechas y la ineficacia de las políticas públicas que conllevan una pérdida de confianza en las instituciones y autoridades. El clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos, según conocido informe del Banco Mundial,¹³³ ha alcanzado dimensiones críticas en muchos

¹³² Oszlak, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3, No. 2, Buenos Aires, p. 16.

¹³³ Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C.

países en desarrollo, en los que el Estado no es capaz de proporcionar siquiera, los servicios públicos fundamentales, ni de garantizar el orden público, la seguridad de los ciudadanos ni los derechos de propiedad.

Asociada a este último fenómeno, se encuentra la pérdida de legitimidad de los regímenes democráticos. En América Latina, si bien los procesos que experimentan la mayoría de los países indican que por el momento el riesgo de un retroceso a regímenes de tipo autoritario es una posibilidad lejana, no debiera olvidarse que la democracia esta todavía lejos de consolidarse. En esta línea, llaman la atención los síntomas del desapego ciudadano a las instituciones políticas, que reflejan desencanto con la democracia y, eventualmente, la falta de apoyo a ella. La apatía para inscribirse en los padrones electorales, el aumento del abstencionismo, la alta proporción de opiniones negativas sobre la política y los políticos, forman parte de los indicadores de este fenómeno. La decreciente confianza en los políticos y en la maquinaria de la política afecta también a los países desarrollados.

Es dentro de este contexto, donde el concepto de articulación adquiere un carácter central, en circunstancias, donde los distintos referentes de la vida social entran en crisis, se ha reconocido también, la necesidad de revalorar al Estado como horizonte de articulación social. Es importante ver al Estado como sujeto y contexto en la perspectiva de asir la reflexividad e intersubjetividad de los procesos que ocurren en el sistema global. La persistencia del Estado depende de la reproducción de los contextos en que los Estados y otros actores participan. Esto, porque las estructuras dentro de las cuales la acción tiene lugar, ejercen gran influencia en los distintos hechos y en su sentido de identidad. Los asuntos individuales se enlazan dentro de los espacios o scripts -en tanto marcos de referencia-, de modo que, derivan su identidad de las condiciones y significados

que allí prevalecen. Axford, quien rechaza que la identidad de actores estatales sea solamente un producto de sus eslabones en contextos más amplios, sostiene, que es necesario concebir a los Estados como comunidades imaginarias que se construyen “debajo de” así como, “sobre de”, y qué tienen su propia genealogía. Aunque por supuesto, cualquier discusión sobre el declive estatal, no debe pasar por alto, las maneras en que los procesos globales limitan el poder del Estado, disminuyendo su status como referente para las identidades de actores subestatales y no-estatales.¹³⁴ En este orden de ideas, y llevada al extremo la idea del declive, bien podría decirse que el Estado territorial cada vez refleja menos las redes o flujos político-culturales.

En todo caso, nos encontramos lejos de cualquier disolución del Estado como contexto y sujeto, la multiplicación de actores y la diversificación de estructuras en el ámbito interno e internacional, incrementa las demandas de integración. Lechner ha escrito, que "[...] frente al peligro de que la diversidad de la sociedad contemporánea estalle y haga trizas el orden de convivencia, se exige al Estado algún tipo de unificación".¹³⁵ El autor reconoce que el discurso capitalista de los años ochenta ha cedido su lugar a una revaloración del Estado por el importante papel de éste, en al menos tres campos: (i) la redefinición del Estado-nacional como instancia de articulación de los diversos factores y actores del proceso económico con el fin de asegurar la competitividad sistémica del país en una economía globalizada; como consecuencia lógica de las transformaciones de la inserción internacional, y de la insoslayable cohesión del orden interno se requiere (ii) una redefinición del Estado social con el propósito de

¹³⁴ Axford, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain, p. 27.

¹³⁵ Lechner Norbert (1999), op. cit., p. 43.

garantizar la integración de la sociedad; finalmente, (iii) los procesos de democratización exigen revisar el papel del Estado en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos.¹³⁶

En lo que concierne a la vertiente de las relaciones Estado-Sociedad, Acuña sostiene que no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte".¹³⁷ Lo que significa que la dualidad del poder público estatal y no estatal, más que ser dicotómico, debiera dar lugar a un círculo virtuoso en el juego democrático. Se precisa comprender a estos polos de poder público como complementarios y no como opuestos o excluyentes. Alarcón Olguín considera al respecto, que la presencia del Estado aparece como una condición constitutiva, un marco referencial que en sí mismo no acota; pero tampoco hace prescribir a las otras instancias organizativas de la acción colectiva que están presentes dentro de esta esfera y que también se extienden bajo otro tipo de condiciones.¹³⁸ La experiencia, advierte Diego Valadés, demuestra que tantas veces como se prescindie del Estado, es sólo para dar lugar a un nuevo capítulo en el que se hace necesaria su presencia. Aunque el riesgo que ello comporta, consiste en que al invertirse el sentido de la acción estatal se regrese a un estatismo absorbente, y al resurgimiento de un Estado invasivo. Para el especialista, existen numerosas pruebas de que el mercado no puede remplazar al Estado y que se ha ido demasiado lejos en el proceso de desmantelarlo:

¹³⁶ Ibid, pp. 39-40.

¹³⁷ Acuña, Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, p. 22.

¹³⁸ Alarcón Olguín, Víctor, "Política y derecho en la obra de Niklas Luhmann". En: FLACSO (1997). *La sociedad compleja. Ensayos en torno a la obra de Niklas Luhmann*, FLACSO, México, pp. 141-142.

“[...]será contraproducente seguir reduciéndolo porque las sociedades prescindirán del más eficaz instrumento para resguardar sus intereses y será peligroso no reformarlo, porque podrá volver adquirir las dimensiones hipertróficas que lo convierten en enemigo, incluso en verdugo de las libertades”.¹³⁹ En este sentido, el Estado es una institución indispensable para entender la manera en que los elementos dentro de un sistema social se comunican e interactúan entre sí. Como instancia de articulación social, el Estado condensa y refleja sus contradicciones mediante variadas y sucesivas tomas de posición de sus instituciones, así como de la relación de fuerzas existentes entre éstas.

En su informe sobre el desarrollo social de 1997, el Banco Mundial declara que el Estado eficaz es imprescindible para poder contar con los bienes y servicios, las normas e instituciones que hacen posible que los mercados prosperen y que las personas tengan una mejor calidad de vida. Admite también, que en su ausencia, no puede alcanzarse un desarrollo sostenible ni en el plano económico ni en el social: “[...] el Estado es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso”.¹⁴⁰ Desde un ángulo que define como socialdemócrata, Giddens identifica una serie de tareas que el gobierno puede lograr en el mundo contemporáneo, tareas en las que el mercado, no puede remplazarlo.¹⁴¹ Entre ellas, el suministro de medios para la representación de intereses diversos; ofrecer un foro para conciliar las demandas rivales de estos intereses; creación y protección de una esfera pública abierta;

¹³⁹ Ver: Valadés, Diego (2003). *Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, noviembre.

¹⁴⁰ Banco Mundial (1997). Op.cit. p. 4.

¹⁴¹ Giddens Anthony, op. cit., pp. 61-62.

provisión de una variedad de bienes públicos incluyendo formas de seguridad y bienestar colectivos; regulación de los mercados siguiendo el interés público; fomento de la paz social; promoción del desarrollo del capital humano a través del sistema educativo; mantenimiento de un sistema judicial eficaz; actuación económica como empleador principal, en intervención macro y microeconómica, además de la provisión de infraestructura; desempeño de un rol civilizador; y fomento de alianzas regionales y transnacionales y perseguir objetivos globales.

Más recientemente en 2003, en un informe sobre el desarrollo sustentable, el Banco Mundial insiste en el Estado nación como el referente indispensable en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo.¹⁴² En el documento, que dedica uno de sus capítulos al tema de la coordinación nacional –“*Strengthening National Coordination*”–, admite que muchas de las oportunidades para mejorar el bienestar sólo se podrán alcanzar a través de la actividad coordinada, guiada por las instituciones y la política. Y es que, al existir muchas externalidades escapan al ámbito de los municipios y regiones, la nación representa a menudo, el nivel en el cual se pueden ecualizar los intereses, ya sea en forma directa o mediante la facilitación de la negociación entre localidades. Los actores nacionales permiten crear un marco y resolver problemas que no se pueden solucionar en los niveles locales, hallándose en mejor situación que los actores locales para organizar la entrega de ciertos bienes públicos, aprovechando las economías de escala cuando los beneficiarios están repartidos entre varias regiones subnacionales.

¹⁴² Ver: The World Bank (2003). *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, DC.

En opinión del organismo, los asuntos nacionales que requieren una coordinación entre los distintos niveles, incluyen los siguientes: promover la inclusión y la participación social; generar un entorno seguro para las inversiones atendiendo los fundamentos macroeconómicos, fortaleciendo el ejercicio de la autoridad y suministrando infraestructura básica; gestionar el medio ambiente, por ejemplo, regulando la contaminación, administrando racionalmente bosques e industrias pesqueras; así como utilizar la ayuda y los recursos naturales en forma eficaz evitando el agotamiento y el deterioro de los recursos naturales. Para proporcionar bienes públicos, reducir externalidades negativas y evitar conflictos, el Banco Mundial considera necesario crear un marco propicio para fomentar la colaboración entre las partes interesadas del gobierno, la sociedad civil y el sector privado.

Así, no obstante existir importantes matices en la interpretación y aplicación de las tareas esenciales que el Estado debe cumplir, su importancia como sujeto y contexto de articulación social ha dejado de estar a discusión; las interrogantes giran ahora mismo en torno a cuestiones sobre lo que puede y no puede hacer, y cómo debe hacerlo. En lo que tampoco parece haber duda, es en el hecho de que si bien, los Estados nacionales han perdido capacidad de decisión unilateral y autónoma, seguirán siendo el horizonte de referencia imprescindible, la arena política y la institución decisiva para enfrentar los problemas de articulación social y de gobierno, a que hemos aludido. Sin embargo, pareciera ser que esto último, sólo lo podrán lograr, en activa colaboración mutua, tanto con sus propias localidades y regiones, como con entidades del medio exterior.

El principio federal que en forma genérica alude a la celebración de un pacto entre dos o más poderes soberanos que deciden coexistir en un mismo territorio, se ha

materializado históricamente en un sinnúmero de modalidades determinadas por las circunstancias particulares de las diversas sociedades que le han adoptado. Se estima que en la actualidad, alrededor del 40 por ciento de la población mundial habita en países que pueden ser considerados o denominados federales, gran parte de ellos, claramente "multiculturales" e incluso "multinacionales" en su composición.¹⁴³

3.2.2 REFERENTES INTERNOS Y EXTERNOS

A partir del contexto esbozado en el punto anterior, se precisa reflexionar sobre las consecuencias analíticas y operativas que el replanteamiento del Estado como sujeto-horizonte de articulación social tiene para el gobierno, específicamente los efectos que se derivan para la administración pública; esto es, tanto para el ejercicio del poder del Estado en la sociedad como para el funcionamiento de las instituciones y órganos a través de las cuales este poder se materializa, y que en conjunto median entre uno y otra. La administración pública a decir de Crozier, pasó a ser el eslabón más débil de los sistemas sociales modernos, ninguna otra actividad recibió de un modo tan general e indistintivo, un cúmulo de críticas por parte de los ciudadanos.¹⁴⁴ El apogeo de los Estados sociales empezó a debilitarse en el terreno en el que había residido su

¹⁴³ Según el *Handbook of Federal Countries: 2002*, de un total de 193 países aunque sólo 25 de ellos se rigen por el modelo federal, sus ciudadanos constituyen poco más del 40 por ciento de la población del mundo: Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoros, Etiopía, Alemania, India, Malasia, México, Micronesia, Nigeria, Pakistán, Rusia, St. Kitts y Nevis, Serbia y Montenegro, Sudáfrica, España, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América y Venezuela. Ver Forum of Federations (2002). *Handbook of Federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

¹⁴⁴ Crozier, Michel (1989). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 65.

fuerza: en la administración. El aumento del número, tamaño y ámbito de intervención de las organizaciones, programas y procesos gubernamentales provocados por la ampliación incesante de las llamadas cuestiones sociales, devino en inmanejabilidad. Que no residía tanto en el tamaño del sector público, sino en su inconexión y desorden.¹⁴⁵

Como expresiones propias de la expansión burocrática, las sucesivas adiciones y segmentaciones ocasionaron una dispersión institucional de difícil control. Libradas a su propia dinámica, las unidades estatales orientaron sus actividades de acuerdo a referentes estrechos y aislados perdiendo a menudo de vista, los intereses y valores sociales más trascendentes. El origen, crecimiento y diferenciación del aparato estatal han sido desde entonces, tentativas de resolución de las crecientes y complejas cuestiones que plantea el desarrollo de una sociedad que, por su parte, se fragmenta y deviene cada vez más compleja. En semejantes circunstancias, es significativo el asunto de la articulación en la tarea de gobierno y de sus marcos de referencia, en otras palabras, el tema de la coordinación en la administración pública.

Hoy día, importantes tareas de tipo social que se reconocen para el Estado deben implementarse en entornos complejos caracterizados por la fragmentación que, parafraseando a Jiménez de la Parga,¹⁴⁶ podría derivar en un gobierno políticamente dividido e ineficiente. Los impactos de este fenómeno en el ámbito gubernamental, se producen en diferentes escenarios considerando que la acción gubernamental ocurre en una larga cadena, que eslabona interacciones "principal-agente"; enlaces dentro y entre

¹⁴⁵ Aguilar Villanueva (1999), op. cit., pp. 133-134.

¹⁴⁶ Ver: Jiménez de la Parga M. (1990), op. cit.

sectores de gobierno; relaciones intergubernamentales; vínculos de los gobiernos con entidades descentralizadas, grupos políticos y ciudadanos; lazos entre políticos y directivos de organismos públicos; relaciones de estos directivos con los niveles inferiores a través de las líneas organizacionales de mando; relaciones en, o entre distintos sectores de la actividad gubernamental; y como parte de una sociedad globalmente considerada, interacciones con los gobiernos de otros países e instituciones supranacionales.

En este orden de ideas, la perspectiva de análisis que la investigación se propone, tiene como premisa que las instituciones de gobierno necesitan atender y gestionar en forma simultánea, relaciones en lo interno y con el entorno, en cuanto a coherencia interior y conectividad externa. Por lo que nuestro propósito, será plantear un marco de interpretación a partir del cual, el tema de la coordinación en la administración pública pueda ser examinado en sus diferentes escenarios.

En tal sentido, la administración pública puede ser vista en dos perspectivas generales: como organización relacionada con un entorno y como organización en sí misma. El primer caso, sugiere que ha de estar normativamente atenta a la realidad político social, por cuanto que debe cumplir objetivos y metas derivados de lo que ha dado en llamarse “interés general” o “interés público”. Aunque hay que decir, que paradójicamente ello ha sido motivo para justificar que ésta haya asumido con frecuencia actitudes de encierro en sí misma, sin preocuparse por desarrollar mecanismos de comunicación con su entorno. La idea del interés público o general, avala la “autosuficiencia” de la administración pública, que no necesita por ende “rendir cuentas” de sus actuaciones a la sociedad, lo mismo que propicia una aparente unidad y coherencia a la dirección pública, confiriéndole así un

sentido homogéneo a sus acciones.¹⁴⁷ En tal sentido, es que los distintos procesos de reforma administrativa que se generalizan en los ochenta, enmarcados por el debate sobre cuál debía ser el papel de Estado en la sociedad y cuál la relación de los gobiernos con la ciudadanía, coinciden en reconocer la necesidad de conseguir una administración pública más receptiva a las demandas sociales, consecuentemente más legitimada. El entorno comprende también la acción exterior del gobierno, que en forma bilateral o multilateral establece con otros gobiernos e instituciones de carácter internacional.

En el segundo caso, esto es, en cuanto a considerar a la administración pública como organización en sí misma, conviene tener en cuenta que la evolución de los Estados contemporáneos que asumen mayores demandas y prestan más servicios, ha devenido en una administración significativamente fragmentada y heterogénea para atender funciones de bienestar como la salud, la asistencia social, y la educación; así como, otras importantes cuestiones sociales entre las que se encuentran la inseguridad pública, la metropolización y la degradación del medio ambiente. Esto ha llevado a que, en el quehacer de gobierno, coexistan complejas configuraciones organizacionales donde si bien, pueden distinguirse en principio, una administración central y administraciones locales organizadas territorial y funcionalmente de acuerdo a principios de relación vertical u horizontal, comprenden también a actores no gubernamentales y una variedad de nuevas modalidades de interacción.

Con base en las argumentaciones precedentes, el análisis de los procesos de articulación que se establecen en, y entre

¹⁴⁷ Sanz Ana, "La administración pública", en *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 419.

las distintas unidades o niveles de la administración pública, puede facilitarse con la identificación de los diferentes escenarios por los que transcurre la actividad gubernativa. Una primera distinción, alude a dos dimensiones generales: la intraorganizacional, donde la coordinación constituye un principio de organización y una fase del proceso administrativo relacionada al ejercicio de autoridad dentro de una entidad determinada; y la interorganizacional, donde es preciso articular la intervención de una diversidad de organizaciones pertenecientes a distintos ordenes y niveles de gobierno, así como, a la sociedad civil e internacional.

La primera dimensión, donde la coordinación -como proceso y finalidad- tiene a la propia organización como marco de referencia, corresponde a lo que definimos como referente institucional. Mientras que en la segunda dimensión, situamos: (i) las interacciones que ocurren al interior y (ii) entre los distintos sectores de la administración pública a los que denominamos referente sectorial e intersectorial respectivamente; (iii) las relaciones entre ordenes o niveles de gobierno central, subnacional, local o municipal, se abordan como parte del referente intergubernamental; (iv) la vinculación que la administración pública establece con actores colectivos o individuales de la sociedad, se incluye en lo que denominamos referente social, esta categoría comprende la vinculación con el sector privado producto de su creciente participación en la provisión de distintos servicios públicos; finalmente (v) el referente global o internacional, que tiene que ver con el conjunto de interacciones con organismos multilaterales, dados los intensos procesos de mundialización e integración regional que experimentan los Estados nacionales; que para nuestros propósitos, representan, los vínculos transnacionales de la políticas. (Ver Cuadro 3).

Cuadro 3: Escenarios de Gestión y Coordinación de las Políticas de Estado en el Sistema Federal



Fuente: Elaboración propia.

Los referentes planteados de ningún modo suponen necesariamente la existencia de relaciones ordenadas a la manera de redes o sistemas funcionales entre los diferentes actores, si bien, como hace notar Peters,¹⁴⁸ aunque existen las justificaciones intelectuales para pensar la actividad del sector público en términos de redes, el modelo básico de conducta no es tal. Al respecto, Jacint Jordana sostiene que en términos generales las redes no se encuentran muy desarrolladas en los países latinoamericanos, particularmente dentro de las administraciones públicas, debido a que los mecanismos del “botín público” provocan una gran movilidad de funcionarios y técnicos, sin dejar el tiempo suficiente para que se establezcan relaciones de confianza entre los profesionales responsables de gestionar las mismas políticas públicas en distintas administraciones.¹⁴⁹ Lo que se

¹⁴⁸ Peters, Guy (1998). Managing horizontal government: The politics of coordination, *Public Administration*, Vol. 76, Summer, p, 297.

¹⁴⁹ Jordana, Jacint (1999). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Documento de la VI Reunión del Centro

sugiere con la categoría de referentes, es que los procesos gubernamentales constituyen complejos entramados –sea como redes, “clusters”¹⁵⁰, conglomerados o agregados interorganizacionales, o como relaciones interburocráticas, interadministrativas e intergubernamentales- cuyo estudio, puede ser facilitado a través de una perspectiva de análisis que enfoque y correlacione los diferentes escenarios donde se “encuadra” y “entreteje” la actividad gubernamental. El propósito: abordar las variaciones del tema de la coordinación gubernamental en sus distintos horizontes de referencia, los cuales se tratan en los siguientes apartados.

Debe decirse que los referentes que se proponen, son unidades analíticas que aluden a la denominación de los contextos en que tiene lugar la actividad de gobierno, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas o espacios donde se elaboran las políticas, así como a las perspectivas que justifican, compelen y condicionan los procesos de interacción de los gobiernos. Cada uno posee características propias en términos de racionalidad, perspectivas de acción, reglamentación y tipo de actores que en conjunto moldean la acción gubernamental; determinando, por consiguiente, los significados, medios y fines que la coordinación presenta en cada caso. No obstante, su “especificidad” los referentes tienen en común

Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, marzo.

¹⁵⁰ La noción de “cluster” se utiliza desde una visión económica para hacer referencia a una concentración geográfica -región o ciudad- de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas que compiten pero que también cooperan. La proximidad espacial cultural e institucional permite tener acceso a relaciones especiales, a una mejor información a mayores incentivos, así como a otras ventajas para la productividad que en condiciones de distanciamiento son difíciles de alcanzar. Prats define al “cluster”, como [...] un sistema de empresas e instituciones interconectadas cuyo valor global es mayor que la suma de sus partes”.

que expresan: el qué, el dónde, el para qué, y el cómo de la acción conjunta de gobierno.

De ningún modo, las categorías formuladas pretenden ser exhaustivas o excluyentes, en el sentido de que aludan a procesos sucesivos de interacción circunscritos a los contornos que sugiere cada referente; más aun, pueden reflejar procesos estrechamente concatenados con importantes traslapes, impactos e implicaciones mutuas. Como muchos conceptos en las ciencias sociales –lo mismo que en la administración pública como parte de estas– el concepto de referente o escenario de coordinación que aquí se propone, no se trata de algo que se pueda constatar como si fuese una realidad administrativa, se trata más bien de un constructo que destaca y articula ciertos elementos de un proceso observable.

Se ha considerado que, al trabajar en torno a esta idea de referentes, se podían retomar distinciones sobre cada uno de los campos en que se libra la acción de gobierno, y que suelen ser abordados aisladamente. E intentar a partir de ello, ubicar y explicar el problema de la coordinación en la administración pública desde una mirada comprehensiva. Por ende, no se pretende sugerir “nuevos” escenarios de la actividad gubernamental, sino aludir a un conjunto de relaciones que se han vuelto más significativas para la actividad de gobierno en sí misma, y, por consiguiente, para el estudio de ésta. En su conjunto, los distintos referentes representan la complejidad del quehacer gubernamental de nuestro tiempo; que bien ilustran las políticas sociales.

Uno de los criterios en que se sustenta el concepto de referentes de coordinación, como escenario y horizonte, deriva en principio de su delimitación formal a partir de que una de las características esenciales del gobierno y sus organizaciones, reside en el origen, prescripción y delimitación legal de sus atribuciones en términos de esferas

de competencia y de relaciones verticales y horizontales. Pero es sólo en principio, porque como bien apunta Seidman, “la verdadera coordinación algunas veces únicamente puede obtenerse situándose fuera de los procesos formales”.¹⁵¹ Sin embargo, aun en este caso, las actividades informales se facilitan cuando los representantes de las diferentes entidades comparten las mismas metas, poseen capacidades profesionales adecuadas, y operan sobre el andamiaje jurídico, compatible y adecuado. Así pues, en un contexto federal, la coordinación -formal e informal- tiene lugar prácticamente todas las etapas de ejecución de un programa, y en cada nivel de gobierno.

A continuación, se plantean los distintos referentes de coordinación del gobierno contemporáneo a partir de las dimensiones: intraorganizacional-interorganizacional e interno-entorno. Por cada referente se enuncian el propósito, los actores, el tipo de relación en que se sustenta la coordinación, los factores que incrementan la demanda de la coordinación, así como los posibles impactos o riesgos asociados a la incidencia de dichos factores.

3.3 LA COORDINACIÓN “EN LO INTERNO”

La labor del gobierno ocurre en tres grandes campos: el interorganizacional, el intraorganizacional y el de la organización frente al individuo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que estos campos son imprecisos y tienen líneas divisorias difusas, por lo que tienen que ser considerados únicamente como una herramienta analítica que pretende esencialmente destacar los distintos escenarios en que la administración pública tiene lugar. Las relaciones intraorganizacionales remiten a las relaciones que establece el

¹⁵¹ Seidman, Harold (1979). *Politics, position and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, New York, p. 28.

administrador público con otros agentes al interior de la misma organización en consonancia con la jerarquía establecida en un organigrama. A través de este tipo de relaciones, se crean la estructura interna y se definen los vínculos dentro de la organización. En esta óptica, adquiere sentido la distinción entre la organización formal y la organización informal, en el primer caso, las relaciones se hallan prescritas de manera oficial o autorizada y reconocidas públicamente encontrándose por lo general, descritas en un organigrama; en el segundo, las relaciones surgen de la conveniencia y la tradición. Ambas, pueden verse también como los canales por los que el poder y la información fluyen a través de la organización.

De esta manera, en un primer momento, exploramos de forma enunciativa el tema de la coordinación, a partir de los diferentes argumentos procedentes de las doctrinas clásicas de la administración y de la teoría de la organización, interesadas en proponer los principios para la conformación de las estructuras formales e informales de la organización. Desde los marcos conceptuales identificados con el scientific management movement durante las primeras décadas del siglo XX con los trabajos de Luther Gulick, L Urwick, Henry Fayol, James D. Money, entre otros, se concibe a la coordinación fundamentalmente como principio de organización y como componente del proceso administrativo vinculado al ejercicio de autoridad al interior de una organización. De este modo, la forma en que se presentan los apartados siguientes obedece a un orden que tiene como punto de partida el asunto de la coordinación como un asunto intraorganizacional que ocurre en una estructura administrativa de relaciones ordenada de acuerdo a los principios de una organización jerárquica; es decir lo que denominamos (a) coordinación institucional. En un segundo momento se analiza el tema de la coordinación en

el contexto de sistemas interorganizacionales a través de los puntos relativos a la (b) coordinación sectorial, (c) intersectorial, (d) intergubernamental, así como e) entre poderes públicos, caracterizados por la intervención de múltiples actores, existencia de objetivos incompatibles, ámbitos de responsabilidad difusos, duplicidad y traslape de tareas.

La noción de coordinación en lo interno, alude para propósitos de esta investigación a las interdependencias y procesos de articulación que ocurren en el ámbito de la administración pública como un microcosmos, sistema u organización en sí misma. Por su parte, la coordinación con el entorno, es una noción que se origina en el argumento básico de que todo organismo social forma parte de un contexto, que actúa al lado de otras organizaciones, y, en interacción con un sinnúmero de factores que se deben tener en cuenta en la consecución de sus fines. Lo que le lleva precisamente a articular elementos y operaciones en ambas dimensiones: interno-entorno. La coordinación en este sentido, comprende también la integración de una organización con otras organizaciones, reflejo de fuerzas y condiciones externas que ejercen sobre ella influencias de diferente clase e intensidad. Para nuestro caso, la coordinación externa, alude al ámbito de la interacción de la(s) administración(es) pública(s) con actores sociales y entidades internacionales. En las siguientes páginas nos ocuparemos de los de la coordinación en la primera dimensión.

3.3.1 COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

En un estudio sobre la historia de las estructuras organizacionales, luego de identificar en las estructuras militar y eclesiástica los orígenes de la moderna estructura industrial, James D. Mooney uno de los autores más

representativos de la escuela clásica de la administración, considera que la organización constituye el rasgo característico de toda asociación humana en la búsqueda de un objetivo común, concibiéndola como la manera de correlacionar actividades o funciones específicas en un todo coordinado.¹⁵² En Principios de Organización, bajo el argumento de que la coordinación es el presupuesto indispensable de todo esfuerzo asociado, la considera como “el primer principio de organización”, afirmando que todos los demás principios están contenidos en él, y solamente son los canales por los cuales actúa y se manifiesta la coordinación.

El autor, identifica los siguientes principios de organización: (i) principio coordinativo, primer principio de la organización, que comprende a su vez, los de autoridad, servicio mutuo y doctrina; (ii) el principio gradual o de escala, a través de cual la autoridad opera desde lo alto al todo organizado estructurado en torno a criterios de jefatura, delegación y definición funcional; y (iii) el principio funcional, que expresa la diferenciación funcional entre clases de obligaciones, y que incluye los principios de correlación funcional y especificación de deberes.¹⁵³ En palabras de Mooney, “[...] la delegación, como principio, es universal en todas las organizaciones, sin su empleo no es posible concebir ningún esfuerzo humano coordinado”.¹⁵⁴ Bajo esta óptica, la coordinación es un principio totalizador de la organización, los demás principios se hallan contenidos en él; o en otras palabras, son simplemente medios por los que opera y se hace efectiva esta coordinación.

¹⁵² Mooney, James (1982). “Los principios de la administración”. En: Dwigth Waldo, *Administración Pública*, Trillas, 1982.

¹⁵³ Ibid. p. 107.

¹⁵⁴ Cit. pos. Amaro Guzmán, Raymundo (1993). *Introducción a la administración pública*, McGraw Hill, México, p. 158.

En *The Process of Control*, Mary Parker Follet plantea que el problema básico de toda organización es el de armonizar los esfuerzos que despliega un grupo para realizar de manera más eficiente un trabajo determinado. Al fundamentar su contribución al estudio de la administración en el desarrollo de la “Teoría de la Interacción Humana”, con aplicaciones en diversas áreas como la dirección, la resolución de conflictos, el ejercicio de la autoridad y el liderazgo, así como la coordinación de personal y departamentos en una institución, Parker identifica cuatro principios fundamentales de la organización: (i) la coordinación, como la interrelación de todos los factores presentes en una situación determinada; (ii) la coordinación, por medio del contacto directo de las personas involucradas; (iii) la coordinación, en las etapas iniciales de la empresa; y (iv) la coordinación, como un proceso continuo.¹⁵⁵

Para Mary Parker, la coordinación constituye un proceso de integración dentro de la organización; y que como todo proceso de esta naturaleza, comporta una disposición total y honesta a contribuir de cada una de las partes involucradas.¹⁵⁶ La coordinación representa el mutuo ajuste actividades e intereses para la formación de un todo cooperativo, sin el sacrificio de alguna de las partes.

Las formas de coordinación vertical y horizontal presentes en Parker y Mooney, nos trasladan necesariamente a la importancia que la coordinación tiene en el proceso de delegación de funciones. Desde este punto de vista, la delegación no constituye un fin en sí mismo, sino que su propósito final es precisamente la coordinación. La

¹⁵⁵ Parker Follet, Mary (1937). “*The Process of control* “. En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 161-169.

¹⁵⁶ Fox, Elliot M. (1968). “Mary Parker Follet: The Enduring Contribution”, *Public Administration Review*, Noviembre-diciembre, p. 527.

coordinación tiene su propio principio y fundamento en la autoridad, de lo cual se desprende una forma de coordinación vertical que funciona a través de la delegación y del liderazgo inherente al ejercicio de la autoridad. Un patrón de relaciones verticales comprende entonces niveles jerárquicos diferentes dentro de una estructura. La otra forma de la coordinación, la horizontal, es propia de relaciones entre organizaciones que carecen de autoridad formal una sobre la otra.

Como función de la autoridad, la coordinación esta encaminada a que todos los miembros del grupo adopten la misma decisión o más precisamente, decisiones coherentes, combinadas para conseguir la finalidad establecida. Simon, ilustra la importancia de la coordinación de la manera siguiente: "[...] supongamos que diez personas deciden cooperar en la construcción de una lancha. Si cada una de ellas tiene su proyecto, pero no se molestan en comunicárselos, es dudoso que la embarcación que salga resulte muy práctica. Obtendrían probablemente un éxito mayor si adoptasen uno, aunque sólo fuese mediocre, y lo siguieran todos".¹⁵⁷

Por otra parte, interesa también resaltar como parte de este apartado, el asunto de la coordinación no sólo como principio de organización, sino como función administrativa. La organización desde el punto de vista de estructura, forma, disposición e interrelación entre las partes, sólo puede explicarse por su arreglo con base a una jerarquía, a través de líneas de autoridad que articulan las diferentes posiciones en la organización y específica quién se encuentra subordinado a quién. La teoría clásica, refleja la influencia de las concepciones antiguas de organización, tradicionales, rígidas

¹⁵⁷ Simon, Herbert A. (1957). *El comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, México, p. 133

y jerarquizadas, de manera que la organización de tipo militar representa el modelo ideal del comportamiento administrativo. El énfasis en la estructura y la forma de la organización es uno de los rasgos distintivos de esta corriente de pensamiento.

Considerada como una de las funciones universales de la administración, la coordinación para Fayol es "[...] la reunión, unificación y armonización de toda actividad y esfuerzo".¹⁵⁸ De igual manera, la coordinación aparece como parte de los deberes que, de acuerdo con este autor, toda organización está obligada a cumplir. De modo un tanto diferente, aunque sin apartarse de la concepción anterior, autores clásicos como Lyndall F. Urwick identifican como elementos de la administración a la investigación, previsión, planeación, organización, coordinación, dirección y control. En realidad, lo que hace Urwick, es el desglose del primer elemento propuesto por Henry Fayol -la planeación- en tres momentos distintos: investigación, previsión y planeación. Estos elementos constituyen la base de la organización "[...] puesto que una empresa no puede desarrollarse en torno a personas, sino a su organización".¹⁵⁹ La finalidad y meta de la coordinación formal en la empresa es la correlación de funciones de todas las actividades necesarias para cumplir el fin que tiene asignado, así el fin último de la organización es la asignación y correlación de las actividades funcionales.

Para Luther Gulick la división del trabajo es la base de la organización y la razón para organizarse; bajo esta óptica, la organización como forma de coordinación requiere del establecimiento de un sistema funcional y jerárquico que permita combinar los esfuerzos de "[...] muchos

¹⁵⁸ Idem.

¹⁵⁹ Ver: Lyndall F. Urwick (1960). *Elementos de la administración*, Herrero Hermanos, México.

especialistas quienes trabajan cada uno en su propia tarea en un tiempo y lugar determinado.”¹⁶⁰ Consecuentemente, la estructura de una organización debe estar diseñada para articular a través de combinaciones homogéneas, el trabajo de las unidades o departamentos con base a los propósitos, procesos, clientela, materiales o lugar. Gulick plantea la conformación del proceso administrativo a partir de siete elementos: planeación, organización, asesoría, dirección, coordinación, información, y presupuestación. Las iniciales de las palabras *planning*, *organizing*, *staffing*, *directing*, *coordinating*, *reporting* y *budgeting* forman el conocido acróstico *POSDCORB*, con que Gulick se refería a los elementos de la administración. Respecto a la coordinación consideraba que, si la subdivisión del trabajo es indispensable, la coordinación es obligatoria.

Dicho de manera concisa: en la perspectiva de las teorías de la administración y de la organización, la coordinación constituye el principio que sustenta todo esfuerzo asociado. Aunque cuando se forma un grupo para un propósito determinado, se tiene el fundamento físico de la organización, el principio que realmente debe presidir la acción conjunta es la coordinación. Uno de los supuestos básicos en este sentido, es que cuanto mayor es la organización como entidad social y la división del trabajo, tanto mayor es la necesidad de coordinación para asegurar la eficiencia de la organización en su conjunto. De la misma manera, la coordinación es un elemento recurrente en diferentes concepciones del proceso administrativo y de las tareas que todo administrador público o privado debe llevar a cabo.

¹⁶⁰ Gulick, Luther (1937). “Notes on the Theory of organization”. En: Gulick Luther y Urwick L. (Eds), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, p. 67.

3.3.2 COORDINACIÓN INTRA E INTERSECTORIAL

La creciente complejidad de las actividades realizadas por el Estado se ha traducido en la creación y redefinición de diferentes ministerios o dependencias de gobierno a los que se ha encargado el despacho de los diferentes asuntos. La configuración del conjunto de dependencias y organismos auxiliares del poder ejecutivo, ha sido reflejo de la naturaleza y desarrollo -en términos de aumento, especialización o disminución- de las responsabilidades estatales. A la gestión de los asuntos clásicos relacionados con la recaudación y distribución de ingresos, la integridad territorial, el mantenimiento del orden público y la salvaguarda de la seguridad nacional, se suman gradualmente tareas para la promoción de la economía, la agricultura, el comercio y la provisión en gran escala de servicios de salud y educación. La dinámica de los compromisos asumidos por el Estado de Bienestar, a partir de la Segunda Guerra Mundial, impactó el número y complejidad interior de los ministerios centrales.

En semejante contexto, uno de los rasgos fundamentales que caracterizan al aparato estatal es la significativa heterogeneidad de sus estructuras administrativas; aun cuando en apariencia el conglomerado en su totalidad se puede presentar al mundo exterior como un frente unido, en realidad constituye un universo fragmentado de entidades que destinan gran cantidad de energía a defender sus jurisdicciones, a delimitar sus responsabilidades, a incrementar su influencia y mantener sus prerrogativas. Nada extraño hay en ello, ni se trata de un fenómeno distintivo de las organizaciones públicas. Para Meny y Knapp: "[...] todo es un lamento lejano del mito de una administración unida bajo el mando de las autoridades

políticas o del modelo weberiano de burocracia".¹⁶¹ Advierten de paso, que lo anterior no supone que los agentes involucrados se encuentren en una posición de iguales. Aunque jurídicamente pueden ser equivalentes, algunos ministerios no lo son en términos políticos. Por ejemplo, el predominio habitual de las administraciones tributarias: su posición estratégica, su influencia en la imposición de contribuciones y en el financiamiento, les confiere un importante grado de control en todas las áreas de política.

Al tratar el problema de la desarticulación sectorial e intersectorial que afecta a las administraciones públicas de países en desarrollo, Kliksberg considera que los ministerios responsables del desarrollo social como el de educación o el de salud, se encuentran habitualmente dentro de los sectores más atrasados en el aspecto gerencial. Estas entidades, presentan modelos de viejo cuño que se distinguen por su apego a la jerarquía, verticalidad y rigidez. En adición a ello, en la gran mayoría de los casos, tales ministerios no intervienen, salvo en contadas excepciones, en los ámbitos donde se adoptan las políticas sobre temas cruciales como las decisiones y prioridades de inversión o sobre los ajustes de carácter presupuestal.¹⁶² En lo que hace a su dimensión interna, es decir, de la coordinación del sector hacia dentro, la deficiente articulación de los ministerios e instituciones que conforman el sector social constituye una de las razones fundamentales de la debilidad de este tipo de sectores frente a los sectores económicos.

Un concepto de sector

¹⁶¹ Meny Yves y Andrew Knapp (1993). *Government and politics in Western Europe*, Oxford University Press, New York, p. 278.

¹⁶² Kliksberg, Bernardo (1997). "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas". En: Kliksberg Bernardo (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-FCE, México, pp. 97-98.

Procedente del latín “*sectus*”, la palabra sector significa “parte, división o porción”. En las Matemáticas alude, por un lado, a la porción esfera delimitado por dos radios que incluye el arco del círculo, por otra, a un instrumento de medición consistente en dos reglas conectadas y unidas, cada una graduada con varias escalas. En el ámbito militar, describe la división de una posición defensiva bajo la responsabilidad de una unidad o grupo militar. En sentido amplio, designa un grupo de personas que forman parte de la sociedad o de la economía: “el sector público”, “sector privado”, o más específicamente el “sector de la manufactura”.

Con el propósito de destacar el contexto y el tipo de relaciones que establecen las organizaciones involucradas en la producción de un bien o prestación de un servicio, Scott y Mayer definen al sector social, como el conjunto de organizaciones que actúan en la misma área las cuales se caracterizan por la similitud de sus servicios, productos y funciones. Quedan comprendidas en un sector, las instituciones que inciden de manera crítica en el desempeño de las organizaciones focales entre las que se encuentran los proveedores, clientes, dueños, reguladores, financiadoras y competidoras.¹⁶³ El concepto de sector sugiere la existencia de sistemas organizacionales funcionalmente diferenciados. Por otra parte, el adjetivo social procede del supuesto de una amplia participación de actores en un sector, que puede incluir desde actores locales, nacionales e incluso internacionales. Desde este punto de vista, el sector puede ser definido como un sistema que incluye todas las

¹⁶³ Ver: Scott Richard y Meyer John (1999). "La organización de los sectores sociales. Proporciones y evidencias", en: Powell Walter W. y DiMaggio Paul J. (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Universidad Autónoma del Estado de México-Fondo de Cultura Económica, México.

organizaciones públicas y privadas que dentro de una sociedad, proporcionan un determinado bien o servicio.

Los límites de un sector se establecen en términos no geográficos, sino funcionales: las organizaciones en un sector están interrelacionadas funcionalmente aun cuando puedan encontrarse distantes una de la otra. Hablar de sector, significa reconocer que las organizaciones se vinculan con sistemas más grandes de relaciones, así como la forma en que se ven afectadas por ellos que la estructura y la conducta de una organización, dependen decisivamente de las características del sector en el que actúan.

Los sectores en la administración pública

En el campo de la administración pública, tradicionalmente un sector ha sido entendido como una de las partes en que ésta se divide, ya sea a nivel central o federal, para cumplir con una función o propósito que es inherente al Estado, y que ejerce a través del jefe de gobierno. Básicamente un sector se integra por un conjunto de entidades con actividades afines, bajo la responsabilidad de un ministerio a través del cual se planean, coordinan y evalúan las acciones necesarias para cumplir con los programas del gobierno. En este sentido, la sectorización constituye la delimitación de funciones y competencias en grupos homogéneos de actividad para precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera eficiente.

La existencia de sectores tiene que ver en buena medida, con la división funcional en ministerios inspirada en el modelo weberiano que se instauró con las reformas napoleónicas en Francia que desde entonces influyó no sólo a países europeos, sino de diversas partes del mundo. En la concepción weberiana, la sectorización constituye una de las

características de la burocracia moderna. En la burocracia, advierte Max Weber, "[...] existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general y normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos".¹⁶⁴ En otras palabras, las actividades se encuentran repartidas de manera estable y delimitada como deberes oficiales.

Así pues, hablar de sectores en la administración pública, es referirse a la acción que busca definir esferas de actuación, asignar responsabilidades no solamente entre los distintos ministerios, secretarías o departamentos de estado, sino entre los múltiples organismos públicos que, mediante la sectorización, se encuadran e incorporan a un ámbito específico de la acción gubernamental. La sectorización aparece así, como una tentativa para enfrentar las demandas de coordinación aumentadas por la desagregación de las estructuras ministeriales existentes en múltiples agencias que actúan más o menos en forma autónoma.¹⁶⁵ Del mismo modo, esta complejidad de la actividad estatal pasa por mejorar también la coordinación entre los diversos sectores. Las políticas gubernamentales en el campo social ejemplifican con claridad esta necesidad, puesto que los numerosos factores que configuran la pobreza y la marginación hacen imprescindible que los organismos implicados integren su acción a través de fórmulas de trabajo interorganizacional.

Acosta Romero señala que la actividad de la administración pública, puede jerarquizarse o clasificarse en diversos sectores: (i) la actividad encaminada al

¹⁶⁴ Weber, Max (1985). *¿Qué es la burocracia?*, Edit. La Pléyade, Buenos Aires, pp. 9-10.

¹⁶⁵ Ver: Peters, Guy (1998). *Managing horizontal government: The politics of coordination*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.

cumplimiento de los fines propios del Estado, así como la de las entidades y corporaciones que cumplen propósitos de carácter e interés público; (ii) la relativa a la conservación de la entidad misma del Estado y su soberanía; (iii) la acción del poder público en sus relaciones con otras entidades públicas, ya sean internacionales o de derecho interno; (iv) la actividad encaminada a mantener el orden jurídico y la seguridad interna e internacional; (v) la gestión económica relativa a promover en todas las esferas de la economía el crecimiento a un ritmo adecuado, incluyendo en esta actividad la planeación y el derecho económico; (vi) provisión de los servicios necesarios para la ejecución de las leyes; (vii) la relativa a la recaudación, concentración y distribución posterior de los ingresos públicos; (viii) la disposición, destino y manejo de los bienes que integran el patrimonio del Estado; (ix) las relaciones con sus funcionarios, empleados y trabajadores, desde su selección, entrenamiento, nombramiento, hasta la terminación de esa relación; y (x) la actividad relacionada con los particulares en todos los ámbitos.¹⁶⁶ El autor advierte que estos sectores no pueden considerarse limitativos, ni exhaustivos, ya que, la actividad de la administración pública es cambiante y puede entrañar un mayor contenido en algunos casos, o restringirlo en los menos. Conviene señalar que, en última instancia, el número de ministerios y sus atribuciones se encuentran determinados en las leyes ordinarias.

En opinión de Jiménez Nieto, el sector más que una realidad administrativa, trata de un concepto analítico, que representa la sumatoria de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos o estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción social.¹⁶⁷ El sector

¹⁶⁶ Acosta Romero, Miguel (1983). *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, pp. 366-367.

¹⁶⁷ Garnier Leonardo, op. cit. p. 15.

—considera el autor— no es administrable, sino gobernable. En virtud de que la acción del gobierno, más que administrativa, es intrínsecamente política: se administran las instituciones y se gobiernan los sectores.

El criterio por que generalmente se determina a cuál de los sectores pertenecerá un determinado organismo, es el tipo de producto institucional; sin embargo, hay otro criterio para establecer si una institución puede o no, ser objeto de sectorización. De modo que, cuando el producto constituye un fin último, la institución se sectorializa; cuando este producto representa un medio para la obtención de otros fines, la organización no es sectorizable, lo que no impide que pueda formar parte de sistemas administrativos que en su noción amplia o macro suponen modos de relación interorganizacional que alcanzan a varios ministerios y organismos públicos, con o sin productos institucionales similares.¹⁶⁸ Al enfocar las cosas de esta forma, un ministerio de transportes o una empresa pública de electricidad son entidades sectorizables, respectivamente bajo transporte e industria; los productos institucionales generados por sus órganos de línea entre los que se encuentran la regulación del tráfico aéreo y marítimo, construcción de carreteras, producción y distribución de energía eléctrica en zonas no rentables para la actividad privada, representan productos últimos demandados por el grupo social y justifican su existencia misma como entidades públicas.

El ministerio de hacienda tiene en cambio, una función de línea —que incluye establecer y recaudar impuestos, la contratación de préstamos, la formulación presupuestaria, la administración de la tesorería fiscal—, que no proporciona fines últimos a la comunidad, sino medios o insumos para

¹⁶⁸ Jiménez Nieto, Juan Ignacio (1960). *Política y Administración*, Tecnos, Madrid, 1970, p., 33.

que otras entidades públicas los obtengan. En este sentido, se considera que su actividad no forma parte de un sector, sino de un sistema, del sistema financiero. En el mismo caso, se encontraría una oficina federal de servicio civil, cuya función de línea sería la de regular el proceso de selección, nombramiento o promoción de los funcionarios públicos que representan los recursos humanos utilizados por las demás instituciones, esta oficina no es parte de ningún sector, sino del sistema de administración de personal, destinada, junto con las oficinas centrales de los demás sistemas administrativos, a establecer, regular o controlar la provisión ordenada de recursos humanos, materiales, financieros o formales al universo de entidades públicas.

De este modo, es práctica común la creación de instancias -ubicadas usualmente entre el jefe de gobierno y los ministros como unidades centrales de gestión-, con las cuales se busca asegurar la coordinación central de algunas actividades generalmente relacionadas con los diferentes aspectos de la administración pública que requieren un tratamiento uniforme como la gestión financiera o la gestión de los recursos humanos y, en los que intervienen varios organismos. Lo anterior, explica la creación de grupos de trabajo o comités interministeriales ad-hoc encargados de estudiar asuntos de interés especial, de tratar todos los problemas que surgen al respecto y de coordinar las políticas sobre ellos. En estos órganos, generalmente de carácter colegiado, se trata un amplio abanico de cuestiones que atañen a diferentes ministerios.

La política sectorial

En este orden de ideas, la formulación prioritaria en cuanto a costos de oportunidad de los bienes y servicios a ser producidos en un sector determinado, constituye la política sectorial. La política educativa, la sanitaria, la agraria,

la industrial o la comercial aparecen así, como un conjunto coherente de prioridades capaces de optimizar la relación insumo-producto del conjunto de instituciones sectorizadas. La política de un sector puede ser definida como la conducta que asume el Estado con la intención de articular efectivamente las acciones de las dependencias y entidades públicas que concurren a la ejecución de una misma materia, bajo la coordinación de un ministerio legalmente encargado de fijar las directrices y orientaciones necesarias para dar coherencia a las políticas gubernamentales y evitar con ello, la contradicción de acciones dentro de un mismo sector de actividad.¹⁶⁹

La formulación de la política sectorial es una responsabilidad intrínsecamente política vinculada a la noción de política nacional, que representa el escenario donde actúan los distintos sectores de la actividad gubernamental. La expresión formal de esta política, se halla contenida ordinariamente en un plan nacional cuya elaboración corresponde al jefe de gobierno. Por su naturaleza y esfera de influencia, el plan nacional “norma” al conjunto de programas institucionales, sectoriales y regionales.

En México, por ejemplo, en el contexto del denominado Sistema Nacional Planeación Democrática (SNPD), el Plan Nacional de Desarrollo define los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, e indica los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económicas y sociales del mismo. Este plan es el marco orientador de todos los demás instrumentos del sistema de planeación. Su contenido de acuerdo con la Ley de Planeación, incluye: los

¹⁶⁹ Presidencia de la República (1982). *Glosario de términos administrativos*, CGEA, México, p. 26.

objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo del país como un todo; las previsiones sobre los recursos a utilizar; la determinación de Instrumentos y responsables de su ejecución, y los lineamientos de políticas de carácter global y regional. La ley obliga al jefe del Poder Ejecutivo Federal a elaborar y dar a conocer el plan dentro de los seis primeros meses a partir de la fecha de inicio de cada gobierno.

El establecimiento de una política sectorial, supone una acción social de naturaleza política y, por tanto, que los encargados de formularla son órganos esencialmente políticos cuyo análisis, nos traslada al campo de la ciencia política a través del estudio de los poderes del Estado, niveles de gobierno, partidos y grupos de presión: la interacción de estos órganos de decisión y gestión política se traduce en la acuñación, expresa o tácita, de cada política sectorial. La acción social del conglomerado de organizaciones y procesos formales o informales que conforman un sector, gravita singularmente sobre un personaje que posee formalmente, la autoridad y responsabilidad de formular la política sectorial: el ministro o secretario del ramo o sector.¹⁷⁰ Cualquiera que sea el régimen político concreto que se analice, las variantes sobre el origen, autonomía o extensión de su poder, no desvirtúan el hecho primordial de que en todo caso la labor fundamental del ministro, reside en formular la política del sector que gobierna y responsabilizarse por los criterios prioritarios que guiarán el comportamiento de las instituciones que integran dicho sector.

¹⁷⁰ Lamothe caracteriza a los ministros en una doble dimensión como político y *departamental head* aludiendo a dos esferas de responsabilidad: la política y la administrativa. Ver: De Lamothe A. Dutheillet, "Ministerial cabinets in France", *Public Administration*, p. 365.

La coordinación en el escenario sectorial comprende la articulación entre las estrategias y políticas, tanto a nivel micro y macro como la correlación entre las políticas y estrategias de ambos niveles. Establecer y coordinar las políticas a nivel macro como la económica, por ejemplo, que supone la articulación entre el ministerio de hacienda o finanzas y los bancos centrales que, si bien comparten el interés en una economía estable, cada uno puede tener una inclinación particular sobre el modo de lograrlo: ya sea por el lado de la política fiscal, o a través de la política monetaria. Estas políticas suponen significativos esfuerzos de coordinación interna, por ejemplo, en el caso de la política fiscal, se requiere articular lo que respecta al monto y asignación del gasto entre sus diversos componentes, lo relativo a la política de ingresos, así como, su impacto diferencial sobre los sectores económicos. Es menester afrontar también los problemas de compatibilidad de las estrategias y políticas macroeconómicas con aquellas que a nivel microeconómico buscan incidir en los mercados y en la evolución de los distintos sectores productivos. Una política arancelaria que puede ser completamente sensata dentro de la estrategia de apertura comercial, puede acarrear graves problemas de desequilibrio fiscal en países cuya estructura tributaria depende fuertemente de los impuestos al comercio exterior. Lo mismo, la elevación de las tasas de interés, medida razonable en términos de los programas de estabilización macroeconómica, puede poner a la deriva los esfuerzos de reactivación de la producción, o de determinados sectores económicos como el de la construcción.

Por tanto, aunque corresponda a cada ministerio formular la política del sector, la definición de metas o tareas debe hacerse reconociendo las intersecciones con otros ministerios. La especificación de metas multisectoriales

puede contribuir a hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, igualmente a identificar las necesidades de coordinación y apoyo de los programas más importantes. En el área social, el tipo y desarrollo de los factores que configuran los problemas en este campo, demandan políticas públicas que tomen nota de la naturaleza estructural de estos problemas, una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas.

De este modo, el que una política sea coordinada por un ministerio u otro, puede determinar el énfasis que prevalecerá en el manejo de la misma. Por ejemplo, una política sobre las drogas que dependa del ministerio de seguridad o del ministerio de salud, refleja el enfoque que el gobierno busca dar al problema: prioridad en el impacto que en términos sanitarios y sociales tiene el consumo de estupefacientes, o bien, la reducción de la oferta a cargo de los cuerpos de seguridad del Estado.

En el primer caso, como parte de la órbita de sanidad, se tendría como prioridad la prevención: actuar sobre jóvenes y grupos vulnerables, mejorar los sistemas de información, revisar los indicadores que permitan conocer la situación del problema y como va cambiando, desarrollar la investigación, la clínica, la básica y muy especialmente la epidemiológica. En el segundo caso, podrían esperarse acciones persecutorias, de disuasión y combate al narcotráfico. Sin embargo, una alternativa u otra, suponen dificultades difíciles de gestionar sin la ayuda de políticas educativas; el manejo integral del problema impone considerar la participación del ministerio de educación en la parte de prevención. En las escuelas, los profesores pueden jugar un papel clave en transmitir la percepción del riesgo, a niños y jóvenes porque conocen su lenguaje y sensibilidad; tarea de enorme importancia en el contexto actual donde pareciera

haber una mayor tolerancia social respecto a la droga.¹⁷¹ Además de su naturaleza multisectorial, políticas como estas, que atienden asuntos de escala e interés nacional, deben comprender una estrecha coordinación y colaboración con las autoridades locales que tienen competencias transferidas, lo mismo que con la sociedad civil a través de la familia y de organizaciones no gubernamentales.

Al hablar de la necesidad de llevar a cabo una gestión interorganizacional de los programas sociales, Kliksberg advierte que en muchos países en desarrollo las estructuras estatales se encuentran diseñadas y orientadas a una acción sectorial aislada, afirma que se pone un gran celo en trazar fronteras estrictas entre los ministerios, delimitando formalmente con gran detalle, cuál es el ámbito que corresponde a los mismos. Cada uno de los cuales, defiende duramente su jurisdicción, tratando desde luego, de que los otros no la invadan: "predomina toda una cultura de corte feudalista que va en contra de la lógica de la problemática social". De igual modo, advierte que coordinación no sólo es deseable, también es imprescindible para poder actuar seriamente sobre las múltiples formas de la pobreza y de la vulnerabilidad: "[...] si los Ministerios, y agencias, no integran su acción a través de formulas interorganizacionales habrá un uso deficiente de recursos, y resultados magros".¹⁷² Al referirse a la necesidad de un abordaje multisectorial, Nuria Cunill considera que cuando varios actores intervienen en la producción de un bien o servicio, la cooperación -y no la competencia- debe erigirse en el valor central. Desde esta

¹⁷¹ Ver nota periodística: Benito Emilio (2004). "Entrevista a Carmen Moya García [Delegada del Gobierno para el Plan Nacional sobre las Drogas]", *Diario El País*, Madrid, 19 de septiembre.

Ver Kliksberg Bernardo (1997). "Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión". En: Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México.

perspectiva, "[...] cualquier solución institucional que asiente la competencia y la fragmentación (en vez de la cooperación y de marcos de referencia transorganizacionales u holísticos) puede resultar reñida con los desafíos que plantea la creciente interconectividad en la solución de los problemas sociales".¹⁷³

Aunque la necesidad de coordinar las políticas económicas y sociales es evidente, durante mucho tiempo la relación entre ellas, se limitó a combinar una política económica centrada en resolver los desequilibrios macroeconómicos -como condición para alcanzar un crecimiento que, eventualmente se traduciría en mejores condiciones de vida y menor pobreza- con una política social cuyo principal objetivo fue el de compensar o mitigar el costo social que las políticas económicas asociadas a un ajuste recesivo y la apertura acelerada tienden a provocar.

En síntesis, una “convergencia de desventajas” expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, demanda el replanteamiento de los referentes que tradicionalmente han regido la acción pública. La naturaleza de los diversos problemas a ser atendidos, cada vez más, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas. Es necesaria una acción interministerial flexible para responder en mejores condiciones a las necesidades de grupos indígenas, mujeres, inmigrantes, personas de la tercera edad, jóvenes y población en condiciones de pobreza, entre otros; o enfocados a cuestiones como la degradación de los ecosistemas, contaminación ambiental, delincuencia organizada, destrucción de recursos naturales, urbanización y metropolización, en tanto asuntos cuya resolución, pasa por

¹⁷³ Cunill Grau, Nuria (1997). *Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas, s.p.

adoptar medidas desde una perspectiva interinstitucional y multisectorial.

3.3.3 COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

El tema de las relaciones intergubernamentales (RIG) ha venido adquiriendo cada vez más importancia. De forma inexorable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de distintos órdenes de gobierno con lo que una importante proporción de programas son en realidad resultado de los esfuerzos a este nivel. El papel crucial de la gestión de importantes programas federales ha sido reconocido por especialistas quienes generalmente dan énfasis a la gestión intergubernamental. Aunque esto no significa que la gestión de esta clase lo es todo, constituye sin duda uno de los factores críticos. En el marco de un sistema de gobierno federal, el interés en la relación entre gobiernos está relacionado con el surgimiento de lo que ha dado en llamarse “nuevo federalismo”, denominación acuñada en Estados Unidos por la administración Nixon que alude al reconocimiento por parte del gobierno central federal de que la resolución de los complejos problemas de una sociedad que deviene cada vez urbana, demanda de la creciente y responsable participación de los gobiernos subnacionales y locales, lo que ha llevado a una notoria expansión de las actividades y servicios que estos últimos proporcionan.

El fenómeno descrito por Walker como intergubernamentalización galopante, significa que de manera progresiva, las relaciones de los gobiernos en sus diferentes niveles federal, subnacional y local son definitivas en la implementación de importantes políticas gubernamentales.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Walker, David (1978). “A new intergovernmental system in 1977”, *Publius*, No. 8, Oxford University Press, Easton, pp. 112-113.

La eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de políticas regionales o nacionales, dependen en gran parte de la capacidad de interacción y negociación intra e intergubernamental, es decir, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos. Visto de la periferia, en opinión de Ziccardi, los gobiernos locales deben entablar difíciles, complejas e interdependientes interacciones dentro de los aparatos gubernamentales, lo cual constituye uno de los principales rasgos del federalismo y motivo para atribuir especial importancia a las relaciones intergubernamentales, a la cooperación entre el gobierno central y las regiones y a la distribución de poderes y autoridad entre órdenes de gobierno.¹⁷⁵

Aun cuando en la dimensión formal de los procesos de descentralización se tiende a la separación de atribuciones, responsabilidades y recursos, en la práctica, el establecimiento de relaciones intergubernamentales es inevitable por muchas razones, en especial por la propia complejidad actual de las políticas públicas. De modo que, al margen de la división legal-formal del poder, las múltiples conexiones institucionales que exigen los programas implican la presencia de una dimensión territorial junto a las responsabilidades funcionales.

Pero además de la cuestión fiscal, que tienen que ver con el monto distribución y obtención de las participaciones federales, que constituye sin duda, uno de los temas centrales en las llamadas RIG, los motivos de esta clase de interacciones, es porque a menudo no se descentralizan completamente todas las responsabilidades en un ámbito

¹⁷⁵ Ziccardi, Alicia (1995). "Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, julio-agosto 1995.

determinado de políticas, o porque cuando ello ocurre, la autoridad central suele mantener medidas complementarias o de control. En esta línea, para Jacint Jordana, existen numerosos casos donde la descentralización no se ha realizado con la finalidad de construir un “modelo entrelazado de gobierno de niveles múltiples”, sino que ha sido producto de una mezcla de dos lógicas de cambio institucional muy distintas: por un lado la introducción de una estructura de separación de poderes, y por otro, la voluntad de los gobiernos centrales y los partidos políticos, de no perder completamente su control del proceso y de los recursos descentralizados.¹⁷⁶ De este modo, en muchos países, la descentralización de la política social, se ha planteado en gran medida, sobre una hipótesis basada en una fórmula aparentemente contradictoria, en el sentido de que es necesario combinar altos niveles de autonomía local con un “gobierno central fuerte”, para que la descentralización pueda cumplir sus objetivos. La puesta en práctica de esta fórmula, ha dado cabida a complejos esquemas de distribución funcional donde la concreción de las políticas y programas suele sustentarse en la participación intersticial de múltiples actores, cuya “operatividad” resulta imposible

¹⁷⁶ Para Jacint Jordana, las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión muy importante de los procesos de descentralización, afirmando que estas relaciones se encuentran muy afectadas por las características formales y el funcionamiento real del sistema político en los distintos niveles de agregación territorial. Jordana encuentra una diferencia sustancial entre los Estados federales y los Estados unitarios. Sus tradiciones políticas, y las capacidades “teóricas” de los gobiernos subnacionales difieren en gran manera en los dos casos, aunque luego en la práctica puedan aparecer muchas similitudes entre ambos: “Hasta cierto punto, el Estado unitario tiende a ser mucho más *controlador* de los procesos de descentralización, una vez ya iniciados, que los Estados federales, los cuales, por su propia naturaleza constitucional, asumen mucho más naturalmente la nueva situación”. Ver: Jordana, Jacint (1999). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Documento de la VI Reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, marzo.

concebir sin el reconocimiento y gestión efectiva de las interdependencias, especialmente a nivel intergubernamental.

En cualquier caso, las relaciones intergubernamentales constituyen un factor decisivo en los procesos de descentralización, la debilidad de los mecanismos de coordinación en este contexto, incide tanto en el diseño como en la implementación de importantes programas cuyo desarrollo ha de sustentarse en una estructura normativa y administrativa que involucra diversas esferas jurisdiccionales.

Caracterización de las relaciones intergubernamentales

Relacionados con la preocupación por mejorar la prestación de los servicios públicos, el origen del estudio y práctica de las RIG, tiene lugar en los Estados Unidos desde la década de los años treinta, aunque fue a finales de los setenta, cuando Deil S. Wright propone un análisis sistemático de las mismas. En su obra *Understanding Intergovernmental Relations*, presenta -con base en numerosos ejemplos-, sus fundamentos históricos, aspectos legales y conceptos centrales. El propio autor, sugiere utilizar la definición que hace William Anderson del concepto de las RIG como un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal.¹⁷⁷ En palabras de Agranoff, "[...] las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio [estatal, regional o provincial] y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local".¹⁷⁸

¹⁷⁷ Anderson William, *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, p. 3., cit pos. Wright Deil S (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 68.

¹⁷⁸ Agranoff Robert (1997), op. cit. pp. 127.

Birkhead por su parte, considera que esta clase de relaciones es el principal medio para llevar adelante los asuntos del gobierno interior. Se refiere a él como una "[...] serie intrincada y casi infinita de relaciones entre el gobierno nacional, los de los estados, los de los municipios y los locales, así como entre los funcionarios de los mismos".¹⁷⁹ Según Dubnick y Romzek, toda labor de gobierno transcurre en dos tipos de escenarios, el de carácter intragubernamental que comprende aquellas instituciones que se ubican en el mismo nivel de gobierno, donde para el administrador público que se desempeña en el gobierno nacional, el congreso, las cortes, la Casa Blanca, y otras agencias son los componentes básicos del contexto intragubernamental. El escenario intergubernamental incluye todas aquellas instituciones intergubernamentales que son externas a la jurisdicción primaria del administrador público pero que son pertinentes a su labor. Para un funcionario nacional, esto incluiría cualquier Estado así como las instituciones locales con los que debe interactuar de acuerdo con la naturaleza de la dependencia u organismo para el que trabaje, "[...] para un administrador de la prisión estatal, las instituciones intergubernamentales pertinentes incluirían las cortes federales porque éstas pueden tener injerencia en los derechos civiles de los prisioneros".¹⁸⁰

El concepto de relaciones intergubernamentales tiene dos dimensiones básicas. En primer lugar, hace referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias u órdenes territoriales de gobierno. Al hablar de gobierno se entiende que involucran entidades políticas con cierta

¹⁷⁹ Birkhead, Guthrie, "El cambiante sistema intergubernamental". En: Martin Roscoe C. (Comp.) (1967). *Administración Pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, Herrero, México, p. 186.

¹⁸⁰ Dubnick Melvin y Barbara Romzek (1991). *American Public Administration. Politics and management of expectations*, Macmillan Publishing Company, New York , pp. 158-159.

autonomía, por consiguiente, dichas relaciones no son esencial o necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas. En este caso se encuentran las relaciones entre una instancia nacional y otra subnacional, entre ésta y una instancia local [un municipio], o entre la primera y ésta última. La segunda dimensión, se refiere a relaciones del mismo nivel territorial: estado-estado, municipio-municipio.¹⁸¹ De acuerdo con Wrigth, las RIG al conjunto de unidades gubernamentales, funcionarios públicos, la intensidad y regularidad de los contactos entre éstos, la importancia de las acciones, las actitudes, así como, la preocupación por cuestiones de política financiera.¹⁸²

En suma, las relaciones intergubernamentales son en todos los casos, relaciones de orden político que se establecen entre dos o más niveles de gobierno para participar en la consecución de objetivos comunes existiendo en mayor o menor medida autonomía en las decisiones; y se fundamentan habitualmente en disposiciones legales y generalmente, en los convenios celebrados entre los diferentes ámbitos de gobierno.

La coordinación intergubernamental en el federalismo

En este contexto, la coordinación intergubernamental es una cuestión propia de los sistemas federales donde cada nivel de gobierno esta encargado de responsabilidades y poderes diferentes. Si bien en un sistema de esta clase, la asignación de atribuciones a los distintos órdenes de gobierno se realiza, por un lado, en forma de exclusividad (selfgovernment), por el otro, adquieren relevancia los

¹⁸¹ Méndez, José Luis (1997). "Estudio Introductorio". En: Wrigth, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México, p. 9.

¹⁸² Wrigth, Deil S., cit. pos. p. 71.

ámbitos en los que la coordinación resulta imprescindible en la ejecución de un gran número de políticas o programas, particularmente, en la prestación de servicios públicos. No obstante, desde hace mucho tiempo se reconoce que la actuación de algunas funciones de gobierno se halla compartida por dos o más niveles del sistema federal, en muchos países es relativamente reciente la participación directa y en gran escala de los gobiernos subnacionales. En virtud de las medidas de descentralización puestas en marcha, ha aumentado el número de los programas cuya realización depende de las relaciones intergubernamentales; con lo que al lado de los efectos positivos que se asocian a la descentralización, aumentan también los riesgos de incoherencia en la labor gubernamental.

Dentro de este contexto, adquiere relevancia la articulación entre el ente descentralizado y las áreas centrales de la administración pública. Al respecto, Jordi Borja considera que los niveles superiores de gobierno, "[...] deben tener los medios para cumplir funciones de coordinación y de compensación [pero no de tutela o control legal, cuando los entes descentralizados tienen autonomía y personalidad jurídica, que corresponden a los tribunales] pero los entes locales y regionales deben tener los medios para intervenir en la elaboración de la política general". Cabe señalar que para Borja, en la coordinación radica una de las claves de la descentralización moderna.¹⁸³ El

¹⁸³ Jordi Borja ha señalado, que "Los entes territoriales en la medida que son representativos deben ser también responsables, es decir, responder ante sus ciudadanos. Nada se opone hoy en nuestra sociedad a un mayor intervencionismo económico de las administraciones regionales y locales: cuando lo hace el gobierno central no es por liberalismo sino por dirigismo. Es cierto que los desequilibrios y desigualdades exigen decisiones centrales de coordinación y compensación, pero aún es más lógico que los entes territoriales participen en estas decisiones", en: Borja, Jordi (1986). "Transformaciones territoriales e institucionales en Europa", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XIVIII, No. 4, México, octubre-diciembre de 1986, pp. 245, 249.

desafío más importante del federalismo como ha escrito Merino, consiste en articular las relaciones intergubernamentales con claridad en las reglas y a salvo de conflictos políticos interminables, el federalismo "[...] implica establecer criterios viables de coordinación entre las múltiples posibilidades distintas que ofrece el entramado [de gobiernos y sociedades locales] a la luz de los problemas, las necesidades y las expectativas también diversas de cada región".¹⁸⁴

Así las cosas, junto a la distribución de jurisdicción y autoridad entre los órdenes de gobierno que atienda el balance apropiado entre dos principios aparentemente contradictorios de unidad e independencia, el potencial de la descentralización parece residir en gran medida, en las posibilidades de lograr una coordinación intergubernamental efectiva como expresión de la forma en que dichos principios se compatibilizan en la práctica.

Enfoques en las relaciones intergubernamentales

Bajo la denominación de "administración intergubernamental", Agranoff y McGuire¹⁸⁵, dan cuenta de la existencia e importancia de una serie de "funciones compartidas" entre los funcionarios de los gobiernos en un sistema federal, que comprenden las actividades pertenecientes al campo de las relaciones intergubernamentales entre las que destacan el uso de sistemas de enlace y comunicación y el establecimiento de acuerdos. En esta clase de gestión, los actores relevantes son

¹⁸⁴ Merino, Mauricio (1996). "Hacia la (re)construcción del federalismo", *Revista Nexos*, No. 217, México, enero.

¹⁸⁵ Agranoff, Robert y Michael McGuire (2000). "Federalismo en Estados Unidos: administración desde la base". En: *El nuevo Federalismo en América del Norte*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte UNAM, México, pp. 86-88.

esencialmente los administradores y funcionarios públicos encargados de programas de diferentes sectores, aunque también pueden desempeñar un papel importante aquellos que se encuentran al margen del gobierno como organizaciones civiles y empresariales.

Entre los enfoques para el análisis de este tipo de interacciones, se encuentra el modelo donador-receptor que plantea Pressman, quien luego de examinar la ayuda federal a las ciudades, señala que los participantes se necesitan mutuamente para alcanzar sus propios objetivos; por un lado el receptor necesita recursos, pero los donadores requieren proyectos financiables y demandan de éste capacidad para la realización a nivel local; por otro, el donador no tiene el tiempo, los recursos, y en muchos casos, la autoridad para intervenir abiertamente en la jurisdicción del receptor: "El donador y el receptor se necesitan mutuamente, pero ninguno de los dos tiene la capacidad para controlar totalmente las actividades del otro. Por lo tanto, el proceso de ayuda toma la forma de una negociación entre grupos de actores, parcialmente cooperativos, parcialmente antagonistas".¹⁸⁶ El receptor tiene la opción de proceder de manera más estratégica para buscar el subsidio calculando los costos y beneficios de cada programa en particular, por consiguiente, el énfasis administrativo se pone en los cálculos y la negociación -y no en el préstamo y la adaptación-, o en la elaboración de políticas y actos administrativos que puedan proponer los administradores.

Por su parte, Myrna Mandell propone el concepto de gerencia intergubernamental como una de las etapas más actuales de las RIG. Con base en las ideas de Deil S. Wrieth,

¹⁸⁶ Ver: Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México.

define este concepto a partir de tres características. La primera, es que constituye un enfoque para la solución de problemas en la medida en que este tipo de gerencia es un proceso orientado a la acción, por lo que demanda de los gerentes la capacidad para formular y ejecutar estrategias de solución; la segunda, se refiere a la necesidad de que el gerente comprenda cómo y porqué los niveles de gestión se interrelacionan, así como, a la capacidad de éste para facilitar la intervención formal e informal entre las distintas instancias de gobierno en pos de metas comunes; y el tercer rasgo, tiene que ver con la necesidad de que el gerente posea o desarrolle una capacidad para trabajar en un entorno de redes interorganizacionales.¹⁸⁷ Comprende de igual manera, la necesidad de que el gerente contribuya a construir relaciones y establecer lo que la autora denomina como áreas de confianza y respeto mutuos. Mandell destaca que el papel del gerente público más que estar enfocado al cumplimiento de metas, deberá ser el de crear las condiciones para que dichas metas puedan cumplirse.

De la importancia dada a la coordinación intergubernamental, procede la afirmación de Kliksberg en el sentido de que la gerencia de las relaciones de esta naturaleza, representa una perspectiva promisoría que requiere ser explorada más ampliamente. En este tipo de gerencia "[...] se parte de que en general las organizaciones públicas nunca lograron sus objetivos en forma aislada; necesitan que otras entidades marchen en direcciones semejantes, porque la naturaleza y amplitud de esos objetivos requieren del concurso multiinstitucional".¹⁸⁸ La

¹⁸⁷ Mandell, Myrna (1997). "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada". En: en Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, 1997, pp. 178-182.

¹⁸⁸ Kliksberg, Bernardo, "Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión". En: Kliksberg Bernardo (1997), op. cit. 193.

gerencia intergubernamental, hace hincapié en el logro de objetivos mediante la configuración de redes interorganizacionales y en la importancia de crear relaciones sinérgicas entre las instancias que forman parte de ellas.

Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquicos. Estas redes exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas.¹⁸⁹

Al referirse al concepto de red intergubernamental Mandell advierte que se trata de una cuestión que incide en el trabajo que debe llevar a cabo el gerente público, por cuanto que este tipo de redes condiciona las posibilidades de trabajo colectivo en el sector público. Define a la red interorganizacional como las distintas acciones relacionadas por medio de un tipo de interacción y dentro de determinado contexto. Al hacer un cruce entre los conceptos de gerencia intergubernamental y las redes interorganizacionales, concluye que el trabajo del gerente es lo que hace posible que la red más que una simple vinculación, se convierta en un "todo coherente" que dé sentido y congruencia a las acciones particulares que realizan las organizaciones para el logro de un propósito global.¹⁹⁰

¹⁸⁹ CLAD (2000). *Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública*, (Convocatoria de la II Cátedra Virtual), CLAD-UNESCO, Caracas, julio.

¹⁹⁰ Al detallar el tipo de trabajo a desarrollar por los gerentes públicos en las áreas de solución de problemas, comportamiento estratégico y redes de comunicación, Myrna Mandell considera que, en el área de solución de problemas, el trabajo del gerente deberá ser el de coordinar los esfuerzos de una red interorganizacional para lograr la acción colectiva. En el área de comportamiento estratégico, el énfasis está en lo que la autora llama "la administración de las interdependencias" teniendo en cuenta que el trabajo colectivo en red, supone la existencia de perspectivas no sólo diferentes sino incluso contrapuestas. Finalmente, en materia de redes de comunicación se requiere que los gerentes dominen o tengan

Una constante en Mandell, es el énfasis en la ejecución de las políticas o proyectos públicos es resultado, de las acciones puestas en marcha por una serie de instancias de distintos niveles y ámbitos de competencia.

En esta línea de argumentación, el enfoque de redes, ofrece también un marco conceptual útil para reflexionar sobre las configuraciones de trabajo interorganizacional en la Administración Pública. Perspectiva en la cual se les concibe como relaciones horizontales entre organizaciones que se apoyan mutuamente; pero donde ninguna de ellas puede obligar a las otras al cumplimiento de acciones comunes. Aun cuando las redes de este tipo pueden tener en un ministerio su punto de coordinación central, su configuración deberá ser horizontal, teniendo como base de cohesión, no la jerarquía, sino la identificación de sinergias. No obstante, aunque parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes que presuponen apoyo mutuo, en muchos casos ninguno de ellos puede obligar al resto de los participantes al cumplimiento de operaciones propias de las políticas o programas públicos.

3.3.4. COORDINACIÓN ENTRE PODERES PÚBLICOS: EJECUTIVO-CONGRESO

Como antes se mencionó, la coordinación es una premisa inherente al pacto federal en el sentido que, cuando dos o más soberanías acuerdan compartir ciertos poderes dan lugar a instituciones de gobierno común. Es decir, al tiempo que a nivel local conservan atribuciones que se consideran importantes para atender asuntos peculiares de la región o para la identidad de comunidades identificadas con un territorio en particular, deciden establecer un gobierno

un conocimiento amplio de la estructura de las redes en las cuales se mueve. Lo que implica que debe identificar al sistema total al que pertenece un proyecto en lo específico. En Mandell Myrna, op. cit., pp. 175-176.

central dividido en forma tripartita. El objeto de esta precisión inicial, obedece a la necesidad de destacar la naturaleza compartida del gobierno federal. O sea, que surge de la voluntad concertada de varias entidades soberanas que acuerdan ceder poder a cambio de cooperación. En esta perspectiva, la coordinación no es un asunto que se agote en el acto mismo del establecimiento de la unión, ni que tenga que ver exclusivamente con las relaciones entre el gobierno central y los estados miembros o entre estos últimos, sino un tema medular de las interacciones en el seno mismo del gobierno de la Federación.

Hay que hacer notar entonces, que en un sistema federal el ejercicio del poder soberano observa una doble división. La división vertical de competencias entre el Estado central y los estados constituyentes. Y, la división horizontal, que alude a la separación de la autoridad del Estado en tres poderes: el poder de crear las leyes [legislativo], de ejecutarlas [ejecutivo] y de juzgar [judicial]. El conjunto de poderes de la Federación y los estados se encuentran limitados y sometidos al principio de frenos y contrapesos –checks and balances- en una situación de dependencia mutua, concepto definido por Montesquieu en *El espíritu de las leyes* de 1748, que desde entonces habría de convertirse en eje fundamental de la mayoría de las constituciones contemporáneas: “Para que no se pueda abusar del poder, es necesario que, para la disposición de las cosas, el poder frene al poder”.¹⁹¹ Es un principio que sigue vivo, porque alude esencialmente a la idea de que el ejercicio del poder concentrado tiende a derivar arbitrario y cancela o reduce significativamente la aplicación de los controles institucionales.¹⁹² Lo que en

¹⁹¹ Montesquieu, Charles-Louis (1980). *El Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.

¹⁹² Ver: Valadés, Diego (2003). *Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, noviembre, s.p.

contra de la opinión generalizada, como apunta Bobbio, separación de poderes no significa que los tres poderes tengan que ser recíprocamente independientes, “sino que excluye la posibilidad de que quien detente todos los poderes de un determinado sector pueda detentar los del otro, quebrantando el principio de toda constitución democrática”.¹⁹³ Es decir, que organismos políticos encargados de ejercitar el poder del Estado deben cooperar a fin de cumplir con eficacia las funciones que les han sido encomendadas. En el contexto de estas consideraciones, y de acuerdo con la secuencia que sugiere nuestra perspectiva de análisis, el presente apartado explora la segunda de las divisiones mencionadas, específicamente la vertiente de interacción: ejecutivo-congreso.

Aunque desde el punto de vista formal la constitución dispone con relativa claridad el papel que corresponde a los diferentes poderes públicos, y que en apariencia puede resultar sencillo, estructurar el poder ejecutivo en ministerios, sectores y organizaciones con distintos grados de autonomía, en los hechos, la visión normativa dista mucho de los procesos reales. El ejecutivo no es una autoridad completamente discrecional, ni los asuntos se pueden cortar tan nítidamente; las líneas entre las tareas, las funciones y las responsabilidades son frecuentemente desbordadas e imprecisas. La toma de decisiones comporta difíciles procesos de negociación entre numerosos actores con posiciones muchas veces imprevisibles. Esta complejidad es irreversible, teniendo en cuenta la manera en que han venido evolucionando las interdependencias no sólo entre niveles de gobierno, sino entre las ramas del poder público.

¹⁹³ Ver: Bobbio, Norberto (2002). *Estado, gobierno, sociedad. Por una teoría política*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México.

Hablar de coordinación entre poderes públicos requiere considerar la doctrina constitucional ortodoxa de la separación de poderes, donde la administración pública se ubica en la rama ejecutiva frente al reconocimiento de un rol incipiente en el proceso administrativo a los poderes legislativo y judicial: la administración pública es vista como “el lugar donde se hace el trabajo del gobierno”.¹⁹⁴ En cuanto a la delimitación del objeto de estudio de la administración pública, Felix Nigro considera que se precisa examinar no sólo al Poder Ejecutivo, sino a éste en su interacción con las otras dos ramas tradicionales del poder público. En la perspectiva de que administrar consiste en llevar a la práctica leyes que han sido aprobadas por el poder legislativo, el ejecutivo posee el poder administrativo: la administración pública es “lo que la rama ejecutiva efectúa”. El poder judicial por su parte, se mantiene apartado decidiendo los casos que se plantean entre las partes privadas, pero, además, controlando a los funcionarios por sus actos inconstitucionales ilegales o arbitrarios.¹⁹⁵ Al afirmar que el objeto de estudio de la Administración Pública no sólo es el poder ejecutivo, sino los poderes legislativo y judicial, en virtud de que existen interrelaciones que afectan, limitan y permiten el desarrollo de la actividad gubernativa, Sánchez González puntualiza sobre esta última rama del poder que: “Lejos de mantenerse aparte, el poder judicial ha sido desde hace mucho tiempo una fuerza que ha contribuido poderosamente a moldear la administración pública, faceta que viene acentuándose últimamente a medida que la opinión pública en general, los empleados de la administración, otras personas e instituciones presionan

¹⁹⁴ Gulick, Luther (1937), “Science, values and public administration”. En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the science of administration*, New York: Institute of Public Administration, p. 191.

¹⁹⁵ Cit. Pos. Sánchez González, José Juan (2001). *La administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés, México, p. 181.

por sus derechos ante los tribunales”.¹⁹⁶ Seidman por su parte, advierte que “No se puede tratar a la rama ejecutiva del poder como si existiera en forma aislada, se debe tomar en cuenta los vínculos entre la organización congresional y la organización ejecutiva”.¹⁹⁷

Una de las razones más importantes de la interacción de dichos poderes, reside en la revisión, monitoreo o supervisión que ejerce el Congreso sobre el Ejecutivo y en general, sobre la implementación de las políticas públicas. John Stuart Mill, filósofo británico, destacó de manera especial la importancia de la fiscalización a cargo del poder legislativo. Al referirse a lo que considera una función esencial de las asambleas de representantes, desde los consejos locales a los parlamentos nacionales, escribió en 1861:

“...lo propio de una asamblea representativa es observar y controlar al gobierno; echar la luz de la publicidad sobre sus actos; obligarlo a una completa exposición y justificación de todo aquello que es cuestionable; censurarlo si lo encuentra condenable, y, si los hombres quienes lo integran abusan de la confianza.”¹⁹⁸

En el mismo sentido, Woodrow Wilson escribiría en 1885, que “...tan importante es la legislación como la vigilancia sobre la administración”. Para Wilson esta vigilancia se había incrementado en parte por el desarrollo del Ejecutivo y en parte por la propia evolución del Congreso. Al analizar la racionalidad de esta tarea de vigilancia, resaltó la de educar e informar a los representantes y ciudadanos:

¹⁹⁶ Ibid, p. 180.

¹⁹⁷ Seidman Harold, op. cit. p. 286.

¹⁹⁸ Stuart Mill, John (1961). Considerations on representative government Parker, Son and Bourn, London, p.104.

“...aun más importante que la legislación es la instrucción y guía en asuntos políticos que el pueblo podría recibir de un cuerpo que mantiene los asuntos de interés nacional en una amplia discusión a la luz del día”.

Considera responsabilidad de un cuerpo representativo, observar diligentemente dentro de cada asunto de gobierno y hablar mucho acerca de lo que ve: “...ésto significa ser los ojos, la voz, y personificar la razón y deseo de los votantes...la función de información del Congreso debe ser preferida a su función legislativa”.¹⁹⁹

Así pues, aunque el ejecutivo es el objeto fundamental de estudio de la disciplina y que, no obstante, el federalismo descansa esencialmente en un intergubernamentalismo construido a partir de relaciones del poder ejecutivo [inter-executive relations] y procesos de decisión en una doble trayectoria vertical y horizontal entre los gobiernos en sus distintos niveles. Dicho de otro modo, los poderes legislativo y judicial han de ser estudiados en forma complementaria en aquellos aspectos que tengan incidencia en él. Para nuestros propósitos la interacción que esto supone, representa otro de los importantes espacios donde se escenifican los problemas de coordinación del gobierno contemporáneo.

La conexión ejecutivo-legislativo comprende una extensa, variada, compleja y cambiante serie de relaciones sobre temas que van de los nombramientos a las acusaciones y desde decisiones sobre políticas específicas hasta acuerdos generales de carácter presupuestal. Las técnicas y modos de vinculación cubren un amplio rango que lo mismo incluye contactos informales de carácter personal que grandes reuniones oficiales, al igual que investigaciones de

¹⁹⁹ Wilson, Woodrow (1981). *Congressional Government: A Study in American Politics 1885*, Houghton-Mifflin, Boston, (reprint 1981), p. 297.

adversarios sobre escándalos de diverso tipo, debates o escarceos poco edificantes y discusiones cordiales. De acuerdo con el célebre Reporte Final del Comité Conjunto sobre la Organización del Congreso de los Estados Unidos, las relaciones entre los poderes públicos –conflictivas o cooperativas, competitivas o concurrentes, de confrontación o de consenso- varían en el tiempo, dentro y entre las distintas áreas de política.²⁰⁰

Así, las percepciones sobre la interacción ejecutivo-legislativo admiten también un amplio espectro, hay quienes por ejemplo ven el conflicto entre los poderes como una condición necesaria y benéfica de control gubernamental, o incluso quienes la señalan como causa de la ineffectividad del gobierno. Sobre este punto en particular, hay coincidencia en señalar que en tiempos recientes la atención se ha enfocado sobre lo que se considera impactos adversos de la relación, resaltando la confrontación y la ausencia de cortesía y cooperación entre los representantes de ambos poderes. En un estudio elaborado en 1992 por el Panel sobre el Congreso y el Ejecutivo de la Academia Nacional de Administración Pública de los Estados Unidos, se afirmaba que algunos de los grandes problemas del país no estaban siendo atendidos adecuadamente, señalando como una de las principales causas el bloqueo existente entre el Congreso y la rama ejecutiva del gobierno. Enfrentados en un clima de desconfianza, a menudo paralizados, y en una posición de alejamiento político permanente: “...frecuentemente su relación es más de adversarios que como socios responsables de gobernar”.²⁰¹

²⁰⁰ Ver: Joint Committee on the Organization of Congress, Final Report, diciembre 1993.

²⁰¹ National Academy of Public Administration (1992). Beyond distrust: building bridges between Congress and the Executive, Washington, D.C., p. 1.

Así las cosas, uno de los problemas más frecuentes, en que puede derivar la adopción del principio de separación de poderes, según Diego Valadés, consiste en el diseño de instituciones que tienden a bloquearse generando rupturas, de lo cual son expresiones la parálisis legislativa y la descoordinación entre Ejecutivo y Congreso. De ahí que la clave de los sistemas apropiadamente estructurados resida, no en una separación rígida de poderes, sino en una serie de arreglos que permitan que entre los órganos del poder se produzca una relación simétrica, conforme a la cual, se produzcan los equilibrios políticos que permiten a cada institución alcanzar sus objetivos, y que garanticen a los destinatarios del poder que no haya excusas en perjuicio de sus derechos. Para Diego Valadés, los juegos del poder por sí mismos representan riesgos para la sociedad, por lo que siempre será importante adoptar fórmulas que reduzcan al máximo las tensiones, fricciones y enfrentamientos que resultan de la naturaleza “agonística” o beligerante del poder²⁰² En este sentido, diseños constitucionales precarios afectan a los gobernados en términos de que además del eventual menoscabo de sus derechos dan lugar a omisiones que les privan de los satisfactores que el Estado está obligado a proveer.

Resumidamente, la democratización y pluralidad políticas se reflejan en el mayor acceso de partidos de oposición a espacios de gobierno, al igual que en la existencia de los llamados "gobiernos divididos", en los que, por carecer de

²⁰² “Por su naturaleza agonística, el poder genera enfrentamientos. Quienes luchan por permanecer en el poder o por acceder a él, sólo disponen de dos instrumentos a su alcance para alcanzar sus objetivos: los que ofrece la fuerza (política, económica, religiosa, social, mediática, militar, por ejemplo), y los que proporciona el derecho. El derecho por su parte, no excluye que los instrumentos fácticos sean utilizados, pero al menos ofrece reglas para la contención que, cuando son cumplidas, aseguran que no serán rebasados ciertos límites razonables y previsibles”. Ver: Valadés Diego, op. cit. pp. 1-2, 7.

mayoría absoluta en las cámaras, el poder ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del congreso. Sin duda, esto es una condición que beneficia el control del gobierno y el seguimiento de las políticas públicas, pero representa también, el riesgo de hacer más lento e incluso paralizar el proceso decisorio de una administración pública que casi siempre llega tarde, contrastando con la dinámica y evolución de la vida pública.

3.4 LA COORDINACIÓN “CON EL ENTORNO”

La dimensión que sugiere el título de este apartado en consonancia con la perspectiva analítica propuesta, parte del argumento elemental de que las instituciones de gobierno requieren de atender en forma simultánea relaciones en lo interno y con el entorno. Además del entrelazamiento intraburocrático, son igualmente significativas las relaciones de la administración pública establece con el mundo circundante: agentes sociales no estatales, individuales o colectivos y entidades emplazadas en el ámbito internacional dados los intensos procesos de mundialización e integración regional que experimentan los Estados nacionales. Al primer escenario lo designamos como referente social, al segundo referente internacional. Ambos se tratan en las siguientes páginas.

3.4.1 COORDINACIÓN SOCIAL: ARTICULACIÓN GOBIERNO-SOCIEDAD

La tesis básica que sirve para plantear un escenario social de coordinación gubernamental, es que la capacidad, y el patrón o estilo de gobierno han cambiado sustancialmente. Alejándose de la concepción tradicional para la cual gobernar era exclusivamente una actividad del sector público frente a un sector privado, no gubernamental, que se consideraba

primordialmente como una fuente de insumos para el proceso de definición de las políticas. La propuesta del escenario social que se desarrolla en el presente inciso, no elude el hecho que la administración pública forma parte de un sistema más inclusivo como es la propia sociedad; representa más bien, una noción que designa la coordinación que la Administración Pública establece con la sociedad en el diseño e implementación de las políticas.

Desde este punto de vista, por demás interesante resulta el planteamiento de Luis F. Aguilar, quien destaca la noción de coordinación social como una vertiente de interpretación inexplorada en la forma de entender y practicar la tarea de gobierno: *ex post* por sus efectos y *ex ante* por su propia organización y pautas de operación. En el primer formato del Estado social, la administración pública coadyuvó al orden social y generó procesos de regulación cohesión, regulación y coordinación social, como consecuencia de los bienes y servicios que proveía a los ciudadanos, contribuyendo con ello a disminuir los conflictos, la fragmentación social, los costos de la modernización económica, las conductas anómicas, y la tentación de seguir vías extrainstitucionales como medios de solución de los problemas.²⁰³ En esta óptica, la primera administración pública fue un importante factor de coordinación social por los males y problemas que logró evitar o contener. Por otra parte, en la medida que la (nueva) administración pública cuestione y supere su autorreferencia gubernamentalista e incorpore formas diversas de participación ciudadana, representativa y responsable como condiciones de operación, se convierte en una forma de coordinación social que contribuye al orden, acoplamiento y cooperación social, o sea, en una forma de coordinación *ex ante*.

²⁰³ Aguilar Villanueva (1999), *op. cit.*, pp. 140-146.

En este horizonte, la participación aparece como uno de los retos y estrategias críticas en la transformación del Estado. En política social, se acepta ampliamente que las reformas no son sustentables si la sociedad no se involucra en su diseño e implementación. Se plantea con ello, la necesidad de sustituir los modos de relación autoritarios, por el ejercicio de una autoridad cuya legitimidad se sustente en la pertinencia de sus propuestas y en acciones que sean moldeadas por la participación de los distintos actores y sectores implicados.

De esta manera, la participación no solamente aparece como una vía para fortalecer el sistema democrático, sino como un instrumento al que se le asocian importantes posibilidades gerenciales particularmente en el área social. Para Kliksberg la participación añade un “plus gerencial” a los proyectos en virtud de que ayuda a realizar detecciones correctas de las necesidades reales, genera ideas continuas sobre cómo mejorar la gestión del proyecto, aporta un control social en tiempo real de su ejecución. Provee un feed back permanente y convoca a “hacer suyo” el proyecto por parte de la comunidad. Frente a las alarmantes tendencias en el área social, Kliksberg advierte que la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y hacerse responsable del problema. La suma de Estado-sociedad civil a través de alianzas de todo orden los potencia mutuamente, amplía los recursos reales y maximiza las posibilidades de efectividad: “Lo que pueden hacer políticas públicas activa combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores”.²⁰⁴

²⁰⁴ Kliksberg, Bernardo (2002). “Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos”, *Papeles de Población*, No. 34, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre, Toluca, p. 21.

Acortar la brecha que separa al "demos" de las élites políticas constituye en la actualidad un propósito posible. Robert Dahl sugiere como elementos de esta solución (i) asegurar que la información sobre los distintos programas de acción política -adecuada tanto en su nivel como en su forma, y reflejando con exactitud el mejor saber disponible-, sea accesible sin dificultades a todos los ciudadanos; (ii) crear para todos oportunidades de acceso a la misma; (iii) influir en la elección de los temas sobre los cuales se dispone de la información antes mencionada; y (iv) participar de modo significativo en los debates políticos.²⁰⁵ La factibilidad técnica de una solución como ésta reside, en buena parte, en las telecomunicaciones, a través de ellas virtualmente todos los ciudadanos pueden disponer de información -sobre las cuestiones públicas-, accesible de manera inmediata en forma y en nivel apropiados a cada ciudadano en particular. Los sistemas interactivos en este campo, ofrecen la oportunidad de formular preguntas, realizar consultas y participar en debates con especialistas, elaboradores de políticas públicas y con otros ciudadanos.²⁰⁶ Para Dahl, la eficacia de este proceso no requiere que todos los ciudadanos estén bien informados sobre cada asunto fundamental y obren en consecuencia, lo que se precisa es una masa crítica de ciudadanos bien informados, lo bastante numerosa y activa como para estabilizar y afianzar el proceso un público atento, un demos bien informado y ampliamente

²⁰⁵ El autor advierte que, sin un empeño consciente y deliberado del uso de esa tecnología en bien de la democracia, también puede ser usada para dañar los valores democráticos. Ver: Dahl Robert (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, pp. 406-407.

²⁰⁶ El autor se cuestiona sobre ¿cómo asegurar que la información tan fácilmente accesible al público sea la mejor con que se cuenta?; o bien, si ¿acaso las élites no podrían explotar las comunicaciones interactivas para manipular la opinión pública de modo de que sirva a sus intereses? ¿No será esta nueva tecnología una incitación permanente a que consoliden su posición de cuasi tutelaje, que ella misma ofrecía esperanzas de impedir?.Ibid. p. 407.

participativo que podría expandirse hasta abarcar el demos en su totalidad.

Viabilizar la participación social por supuesto, no es sólo una cuestión técnica, aunque las innovaciones hoy día, abren un horizonte amplio de posibilidades en el campo de la comunicación, esto es tan solo una parte de la solución. Lo difícil consiste en asegurar que los ciudadanos posean los recursos necesarios para participar en la vida política, lo cual tiene que ver, lo mismo con el acceso a empleo, bienes y servicios como con el fortalecimiento de la voz ciudadana. Si esto no se logra, al menos dos consecuencias inmediatas se pueden desprender de ello: la exclusión no solamente impide que los ciudadanos participen en la vida política, sino que tomen parte de su propio desarrollo económico y social. En este sentido, la exclusión social es contraria a la participación social e impide integrar y articular la acción colectiva en una sociedad.

Frente a ello, el Estado tiene la responsabilidad de crear un ambiente que habilite y anime la participación de la sociedad civil, como parte de ello, el diseño de políticas públicas que movilicen el apoyo de la sociedad y potencien el capital social, generalmente se acepta que los logros en el desarrollo social, dependen de la capacidad de la gente para expresar sus demandas e involucrarse en una acción colectiva. De lo que se trata, según Menéndez, es de crear un Estado moderno, capaz de asociar al individuo, a las decisiones públicas y, plenamente asociado a las decisiones privadas, cuando éstas repercutan en la vida colectiva.²⁰⁷ En este horizonte, la concertación conlleva la posibilidad de dirimir los asuntos controvertidos mediante los mecanismos de resolución de conflictos previstos institucionalmente, al

²⁰⁷ Menéndez, Antonio (1972). Comunicación social y desarrollo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, p. 194.

tiempo que se avanza en aquellos aspectos donde existen coincidencias. Enfatizar la importancia de la concertación como estrategia, implica concebir que la dimensión y trascendencia de los cambios propuestos hacen imprescindible fortalecer la participación y compromiso del conjunto de actores.

La participación en programas sociales

Existe un amplio consenso en que las reformas en la provisión de los servicios públicos no son sustentables si la población no forma parte de su diseño y ejecución, la mejora en la calidad de los servicios, supone el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones, comunicaciones y responsabilidades. La participación tiene que ver con el proceso mediante el cual las personas tienen el poder para tomar la iniciativa y la decisión de formular e implementar actividades y programas que atañen a su futuro. La participación aparece como una exigencia básica para lograr la efectividad y autosustentación de los programas sociales. Esto, en otras palabras, significa reconocer a la gente el derecho y la capacidad de crear y ser socia de su propio desarrollo. Al cuestionarse sobre las posibilidades de lograr una reforma estatal integral que se ligue virtuosamente con una transformación incluyente de la sociedad, Reppeto considera que la compleja relación entre el Estado y sociedad puede ser interpretada, entre otras posibilidades, mediante el análisis de las principales políticas públicas, en tanto las mismas expresan el accionar de actores fundamentales.²⁰⁸

²⁰⁸ Reppeto, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana". En: *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero, p. 35.

En la actualidad, el creciente interés mundial por la participación, proviene de la creencia de que ésta favorece el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes en los distintos actores así como el logro de importantes metas de carácter: ideológico, debido a que el dotar de poder a las personas despierta un mayor interés y corresponsabilidad en las decisiones que les afectan; económico, porque al variar y ampliarse el rango de actores, se puede disponer también de un rango más amplio de fuentes de recursos, y eventualmente poder transferir algunos costos de los proveedores hacia los consumidores; político, por el lado de los gobiernos la participación contribuye a fortalecer la legitimación y hacer a la gente corresponsable de los problemas sociales, por el lado de las personas, a ganar porciones de poder en la toma de decisiones y en la asignación de recursos; programático, en la medida que facilita la realización de programas o proyectos para atención a la demanda, cobertura, relevancia, efectividad, eficiencia, éxito, y sustentabilidad; y creativo, debido a que favorece el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades y actitudes que habilitan a los actores para una mejor participación.²⁰⁹

Al referirnos a este tema, conviene advertir la existencia de una diferencia sustancial entre participación e involucramiento. La participación significa que la comunidad tiene el derecho a ser parte de la acción y lo asume. Mediante el involucramiento, la comunidad es implicada o forzada a participar en la acción. La participación es sin duda más que el simple involucramiento: va más allá de una respuesta reactiva o pasiva.

²⁰⁹ Shaffer, Sheldon (1994). *Participation for educational change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris, p. 22-23.

Distintas clases de participación

En las organizaciones, los niveles o tipos de participación se encuentran relacionados con las competencias concretas de las personas que participan dentro de la institución y con el tipo de tarea que desarrollan. Debe admitirse también la existencia de decisiones que corresponden de manera exclusiva a las autoridades superiores. De este modo, en una organización pueden existir diferentes tipos de participación. Por ejemplo, Sheldon distingue la participación en función del acceso a la información, y por la intervención de los distintos actores en las etapas de implementación, consulta, decisión y el control de programas: (i) participación en la información, donde los involucrados son informados de las decisiones tomadas; (ii) participación en la implementación de lo que otros han decidido; (iii) participación en la consulta, luego de informar a los involucrados sobre las decisiones que se piensan tomar, se les pide su opinión para luego tomar la decisión; (iv) participación en la decisión, los involucrados son informados de las decisiones que se piensan tomar, se les consulta y las decisiones se toman en forma compartida; y (v) participación en el control, los involucrados son informados de las decisiones que se piensan tomar, se les consulta, las decisiones se toman en forma compartida y, además, los involucrados participan del control y seguimiento de las decisiones y acciones comprometidas.²¹⁰

En realidad, puede decirse que estos tipos de participación no son buenos o malos en sí mismos, se requiere evaluar la pertinencia de cada uno de ellos, en función de la situación a la que se busca dar respuesta. Así, el que existan diferentes niveles de participación no quiere

²¹⁰ Ministerio de Cultura y Educación (1996). "Procesos orgánicos de participación", *Revista Zona Educativa*, Año 1 No. 8 MCE, Buenos Aires.

decir pronunciarse por alguno de ellos como mejor que el resto.

En el contexto de los procesos de provisión de bienes públicos, de acuerdo con Finot, la participación puede referirse a: decisiones democráticas sobre asignaciones para el suministro de los bienes y servicios; procesos administrativos para la ejecución y control de cumplimiento de las decisiones políticas; así como a mecanismos de mercado adoptados para dicha provisión. En los dos primeros casos la participación puede ser directa o a través de representantes electos; en el tercero, sólo directa. Las primeras formas corresponden a la participación ciudadana; la tercera, a lo que Finot llama participación económica. La participación ciudadana en las decisiones políticas no se reduce a la que se hace efectiva a través del voto, la consulta ciudadana o de organizaciones políticas, incluye también la que se canaliza a través de las organizaciones sociales; lo mismo puede decirse sobre la participación en la gestión administrativa. De igual modo, la participación económica, se hace efectiva individualmente, mediante la concurrencia de organizaciones económicas y sociales en la provisión de insumos y bienes finales, o a través de la selección de proveedores directos. La participación ciudadana se realiza siempre referida a organizaciones estatales y no estatales, ya que, unas como otras pueden ser territoriales y funcionales²¹¹

En suma, lo característico de las primeras dos formas de participación enunciadas, es que se refieren a intereses generales y en consecuencia todos los ciudadanos de un territorio deben tener igual derecho a participar, mientras que en la última, la participación ocurre en torno a intereses particulares.

²¹¹ Finot, Ivan (1998). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, CEPAL, p. 20.

La conexión entre descentralización y participación

Uno de los procesos asociados al cambio en la conformación de la acción colectiva, es la descentralización, que como ha escrito Kliksberg, "[...] puede ser en general la gran vía de democratización de nuestra sociedad, que acerque el Estado a la comunidad".²¹² Cercanía, concebida como imprescindible en materia de programas sociales en la medida en que la formulación y ejecución de éstos, precisa captar la especificidad de las necesidades de cada comunidad y lo que sucede en ellas. Al advertir que no se debe convertir a la descentralización en un mito, ya que, si bien tiene importantes ventajas, entraña también riesgos, en opinión del autor, la descentralización de los programas sociales abre un relevante conjunto de posibilidades donde las mayores ventajas potenciales de la participación tienen un alto nivel de operatividad.

Si bien es una condición para la sustentabilidad de la descentralización, la participación activa tiene mayor viabilidad en espacios donde existe una descentralización significativa. Así, en cierto modo, lo que se espera que produzca la descentralización es, a la vez, una de las condiciones fundamentales para su surgimiento y consolidación. De lo cuál, se desprende que los programas sociales que operan en estas condiciones facilitan dicha participación, sobre todo cuando éstos tienen lugar a nivel de la comunidad.

La participación aparece así, como la condición fundamental para que la descentralización contribuya a aumentar la eficiencia en la provisión de bienes públicos. La participación que se refiere a las decisiones tanto sobre gasto como sobre aporte local, hasta en los ámbitos

²¹² Kliksberg, Bernardo, "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas", en Kliksberg Bernardo (1997), op. cit., 97-98.

territoriales más reducidos, incluyendo las organizaciones de base, donde se viabiliza la participación deliberativa directa y, a partir de ellas, se aplica el principio de subsidiariedad del Estado.²¹³ Principio que implica aprovechar primordialmente capacidades actuales y potenciales de la sociedad civil para proveerse de bienes públicos y, que se ha denominado capital social. Categoría con la que se reconoce que el nivel y naturaleza de las interacciones entre personas y grupos son cruciales para el bienestar, y que por lo tanto el capital social tiene un rol muy importante en el desarrollo de las políticas públicas.

En este mismo sentido, Evans aduce que la interacción sinérgica gobierno-sociedad puede ser uno de los elementos fundamentales para catalizar el desarrollo; la cooperación y las redes de compromiso cívico entre los ciudadanos pueden ser promovidas por entidades públicas y ser usadas para alcanzar el desarrollo. Aunque esta sinergia se produce mejor en sociedades igualitarias con estructuras burocráticas coherentes, admite también que una relación de este tipo, es edificable inclusive en circunstancias adversas como las que prevalecen en los países en desarrollo.²¹⁴ Al destacar el papel del Estado en este proceso, para Acuña, no hay experiencia histórica que muestre una sociedad civil fuerte y democrática sin que articule esta fortaleza con la de un Estado también fuerte. La dualidad del poder público [estatal y no estatal] muestra un círculo virtuoso dentro del juego democrático y se presenta como precondition de desarrollos inclusivos.²¹⁵ Planteado así, cuando el Estado se

²¹³ Finot, Iván, op.cit., p. 20.

²¹⁴ Ver: Evans, Peter (1996). "Government Action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy", *World Development*, Vol. 24, No. 6, Great Britain.

²¹⁵ Acuña, Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, p. 22.

debilita, no se fortalece la sociedad civil, sino que se polariza más el poder. Asumir esta bipolaridad como una relación de exclusión significa su complementariedad.

La comunicación gobierno-sociedad

La apertura de la organización al entorno se basa en su mayor o menor capacidad para establecer y mantener con éste -a través de la comunicación-, intercambios de información para conocer las necesidades y expectativas que ella puede satisfacer e informarle sobre sus servicios o productos. La eficacia de las organizaciones se basa en la cooperación articulada de elementos especializados e interdependientes y, por tanto, en la eficacia y exactitud de sus comunicaciones. Al referirse al sentido social de la comunicación, luego de afirmar que el grado de desarrollo de un individuo, organización o sociedad puede medirse por su capacidad para comunicarse consigo mismo y con el mundo que le rodea, Menéndez apunta que: “[...] La comunicación social permite promover el desarrollo por medio de la aportación de la energía individual al bienestar social, el ser por el dar que define al homo participans y que se complementa con el homo consumens —el ser por el tener-, en combinación indispensable para perfeccionar el sistema social”.²¹⁶

Entre las estrategias para impulsar las medidas de transformación del Estado, existe amplia coincidencia sobre la necesidad de fortalecer, no únicamente la articulación al interior del gobierno, sino entre éste y las personas, empresas, instituciones y demás actores en los diferentes ámbitos de la sociedad. Ello requiere de instancias y procedimientos de comunicación que permitan el

²¹⁶ Menéndez, Antonio (1972). *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, pp. 7-8.

conocimiento público de la información generada por el gobierno, así como el conocimiento por parte de éste, de las expectativas y reacciones de los diferentes grupos sociales.

No es necesario hacer demasiadas elucidaciones sobre la importancia y ventajas del proceso de comunicación gobierno-sociedad, la comunicación que permita el acceso público a la información generada por organismos públicos se revela como un espacio político o aun poco explotado. Un mayor y mejor flujo de información desde los organismos públicos hacia la sociedad tienen beneficios evidentes, "[...] En principio fortalece al sistema democrático en tanto contribuye a la formación de mejores ciudadanos. En segundo término, provoca un sinnúmero de efectos secundarios positivos sobre el sistema social al transparentar los procesos colectivos en donde el estado tiene incidencia [...]".²¹⁷ Se admite en este sentido, que una mayor apertura de los organismos públicos permite mejorar el desempeño de los diferentes actores privados, pero también de los mismos decisores públicos, conformando un proceso de retroalimentación positiva imprescindible para una gestión pública moderna.

La comunicación gobierno-sociedad ha de ser concebida y ejercida entonces como un proceso bidireccional, en el sentido no sólo de lograr una suficiente difusión de las políticas oficiales, sino de poder captar las reacciones de los diferentes grupos que tienen interés en los asuntos públicos. De la forma en que se articulen gobierno-sociedad dependerán muchas de las posibilidades y limitaciones para la puesta en marcha de programas sociales. Las experiencias muestran que la sinergia es una herramienta demasiado importante para ser ignorada en las políticas de desarrollo y

²¹⁷ Ver: INAP (1997). *Aportes para la agenda de la reforma del Estado. Derecho de los ciudadanos a acceder a la información existente en el Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires.

el Estado tiene un papel muy importante que jugar en la creación de condiciones que favorezcan el surgimiento de relaciones sinérgicas con la sociedad.

3.4.2 COORDINACIÓN SUPRANACIONAL

De ser una noción utilizada hace ya más de una década en ámbitos académicos especializados para referirse a la dimensión internacional de la economía, hoy día, el concepto de "globalización" cubre incontables procesos cuyas consecuencias alcanzan prácticamente todas las dimensiones de la vida social. En semejantes circunstancias se produce un replanteamiento en el tipo de relaciones que los estados nacionales establecen con la sociedad civil, así como, con otros estados y sociedades nacionales. Como parte de este proceso, tiene lugar una suerte de corrimiento de las fronteras funcionales entre las diversas esferas de la acción social. En lo interno, determinados actores de gran capacidad económica, organizaciones no gubernamentales e instancias estatales locales se hacen cargo en forma creciente de la gestión de asuntos públicos. En lo externo, una constelación de actores -gobiernos y empresas extranjeras, conglomerados multinacionales, organismos multilaterales- parece restringir o condicionar cada vez más, los espacios de decisión autónoma de los estados nacionales en un mundo globalmente interconectado.

Así pues, al tiempo que el Estado nacional es afectado por un importante fenómeno de fragmentación endógena, en lo externo se articula crecientemente a la dinámica de entidades y sistemas supranacionales; instituciones que aunque formalmente tienen como objeto promover la cooperación, muy a menudo sus recursos y capacidad para producir políticas entran en conflicto con los intereses inmediatos de miembros individuales. Se traspasa con ello, la simple cooperación y se ingresa en el campo de un

“supranacionalismo” cuyas implicaciones, chocan con las pretensiones de soberanía del Estado-nación.

La tesis del “vaciamiento de las soberanías” planteada por Habermas, se apoya en el argumento de la existencia de problemáticas que ya no pueden solucionarse dentro de los marcos del Estado-nación, por lo que resulta imprescindible proseguir con la ampliación de las facultades de acción política a nivel supranacional: la producción económica y su financiamiento, las transferencia de tecnología, el tráfico de armamento, el comercio de drogas, la criminalidad, así como los peligros estratégicos y ecológicos.²¹⁸ Aunque se reconoce que un orden social más justo y pacífico no puede concebirse sin la capacidad de acción de instituciones internacionales -sobre todo sin procesos de coordinación-, al mismo tiempo se destaca que la globalización representa una amenaza a la, ya de por sí, frágil cohesión de las sociedades nacionales.

No muy distinto es el análisis de Robert Dahl, para quien el impresionante aumento de la escala en que se adoptan las decisiones, comporta una notoria reducción de la capacidad de los Estado nación para controlar las decisiones vinculadas con los asuntos relevantes que le importan. Así como el surgimiento del Estado nacional redujo la capacidad de los residentes de una zona para ejercer control sobre las cuestiones relevantes para ellos mediante sus gobiernos locales, así también la expansión de actividades y decisiones en el orden transnacional restringe la capacidad de los ciudadanos de un país para ejercer control sobre las cuestiones relevantes para ellos mediante su gobierno nacional: en esa misma medida, los gobiernos de los países se convierten en gobiernos locales. De este modo, la vida

²¹⁸ Habermas, Jürgen (1993). *Más allá del Estado Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 183-186.

económica de un país, su medio ambiente, su seguridad nacional y su supervivencia dependen, y lo harán cada vez más, de actores y acciones que están fuera de las fronteras nacionales no sometidas en forma directa a su gobierno. Después de todo, para Dahl, la soberanía del Estado nación como lo fue la autonomía de la ciudad-Estado, fueron “más bien ficciones que hechos concretos”, en el sentido de que los conflictos internacionales, las rivalidades, las alianzas y las guerras han demostrado hasta que punto la autonomía o soberanía de los Estados era incompleta.²¹⁹

Así pues, la pertenencia a entidades o sistemas supranacionales, tiende a desvanecer los límites entre las políticas exteriores e interiores. Más y más, importantes acciones de las administraciones públicas nacionales de los distintos países parecen estar condicionadas por factores externos que por una voluntad endógena. Así las cosas, al tiempo que la descentralización replantea la relación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, la internacionalización trae consigo un creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los Estados nación a fuerzas del contexto mundial. Este fenómeno alcanza lo mismo a los gobiernos que a la sociedad, e introduce en las respectivas agendas, políticas y programas que son objeto de una coordinación supranacional.

²¹⁹ “La propia Atenas era algo más que una ciudad-Estado: regía todo un imperio, dependía en sumo grado del comercio exterior, participó a menudo en contiendas con otros países y en repetidas ocasiones buscó apoyo en algunos aliados. Roma fue un durante breve lapso una ciudad-Estado, pero la república nunca adoptó sus instituciones al expandirse. Lo mismo aconteció con los Estados nacionales, particularmente en Europa. Incluso la autonomía de Estados Unidos, aunque protegida por los océanos que le rodean, se vio reducida desde el comienzo por guerras o el peligro de que se desataran, las fuerzas internacionales (en su calidad tanto de país prestatario como prestamista) y el comercio internacional”. Ver Dahl, Robert (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Buenos Aires, pp. 383-384.

En esta misma línea de reflexión, para Oszlak la descentralización e “internacionalización del Estado”, son procesos simultáneos y complementarios.²²⁰ De forma que cuando a la delegación de autoridad a instancias supranacionales, se adiciona la transferencia de recursos y facultades decisorias a gobiernos locales y operadores privados, se produce una pérdida de competencias y capacidades decisorias tanto en el ámbito interno como respecto al ámbito externo: los Estados nacionales experimentan en muchos sentidos una especie de expropiación de su capacidad de decisión unilateral y autónoma sobre importantes aspectos de la gestión pública,

Vale la pena mencionar que históricamente dos teorías contrarias entre sí, han dominado el debate sobre los procesos de integración en el ámbito de las relaciones internacionales: “*intergovernmentalismo*” y “*neofuncionalismo*”. En la primera, se argumenta que los gobiernos nacionales determinan la naturaleza y alcance de la integración, actuando como gatekeepers entre los sistemas supranacionales y los sistemas domésticos. Los intergubernamentalistas ponderan el rol que desempeñan los gobiernos en la defensa de las preferencias nacionales en un entorno que se distingue por las presiones crecientes hacia la conformación de políticas supranacionales; es decir, las políticas globales resultan de los compromisos entre Estados soberanos que son los actores clave mientras, los organismos internacionales como las Naciones Unidas o el Banco Mundial constituyen instrumentos de las políticas de los Estados. En oposición a esta corriente teórica, para los neofuncionalistas las interacciones con el entorno mundial se

²²⁰ Ver: Oszlak, Oscar (1996). “Estados capaces: un desafío de la integración”, Ponencia presentada para el Seminario-Taller: *La función pública nacional y la integración regional*, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.

traducen en una clara disminución del control de los gobiernos centrales en cuestiones relevantes para el Estado, considerando también un aumento en la participación de actores a distintos niveles.

Planteándolo desde otro ángulo, el establecimiento de formas de articulación supranacional de las administraciones públicas puede explicarse en gran medida por el financiamiento externo del desarrollo social, donde la prestación de importantes bienes y servicios de carácter general, se sustenta en la cooperación internacional. De esta forma, “los bienes públicos nacionales” se convierten cada vez más en “bienes públicos internacionales” -regionales y mundiales- y viceversa, de ahí que su gestión y los problemas asociados a ella, se trasladen de la esfera del interés nacional al internacional. La necesidad cada vez mayor de la gestión concertada de políticas relacionadas a bienes y servicios públicos generales, se está expresando en acuerdos transnacionales sobre dichas materias en un número en rápida expansión.

Deacon se refiere a la “globalización de la política social” y a la “socialización de las políticas globales” para dar cuenta de un importante cambio en la naturaleza y orientación de las actividades de política social, que pasa de ser un asunto del sector estatal y no gubernamental al interior de un país, a ser un asunto de carácter supranacional.²²¹ De esta manera, la competencia económica entre países pudiera estar llevando a trasladar los costos económicos de la protección social buscando con ello ser más competitivos claro, a menos que haya regulaciones supranacionales que lo desalienten. Las implicaciones de la presente fase de mundialización en la política social es un tema que no ha

²²¹ Ver: Deacon, Bob (1997). *Global social policy: international organizations and future of welfare*, Sage Publications, London.

recibido suficiente atención, con excepción del análisis del supranacionalismo en contextos subglobales como la Unión Europea, donde se han abordado cuestiones relacionadas con el futuro de la democracia social escandinava en el marco del incremento de la competencia económica y de la “europeización”; o bien, como el examen comparativo de las tendencias de bienestar. Sin lugar a dudas, una expresión de la globalización de la política social, es que las agendas de los encuentros entre países tratan cada vez más de cuestiones sociales y medioambientales

El declive relativo del poder de los gobiernos nacionales frente a la movilidad global de los capitales desafía los tradicionales marcos de análisis de la política social de diferentes maneras. Para empezar, es esencial prestar mayor atención a actores supranacionales en las explicaciones sobre los cambios experimentados en este campo. En segundo término, introduce nuevas cuestiones sobre el tema en al menos tres formas: regulación, redistribución y provisión. La primera involucra aquellos mecanismos e instrumentos que a nivel global buscan regular los términos del intercambio y operación de las empresas en nombre de los intereses de la protección social y de los objetivos de bienestar que, aunque a este nivel se encuentren en una etapa temprana, puede destacarse la regulación social de capitalismo practicada por la Unión Europea que puede ser aplicada con el tiempo en el global playing field. La segunda forma, tiene que ver con la redistribución entre países que opera en la Unión Europea a través de organismos que aseguran cierto grado de apoyo a las regiones más atrasadas; es decir, mediante la transferencia de fondos de las regiones prósperas a las regiones menos desarrolladas. Finalmente, la tercera es la que se refiere al hecho que las personas son dotadas de determinados derechos de ciudadanía por agencias u organismos que actúan a nivel supranacional: el

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o el Consejo de Europa que faculta a los ciudadanos de la región a llevar a la Corte de los Derechos Humanos de Estrasburgo, si creen que sus derechos han sido afectados.

Por otra parte, la mayor parte del financiamiento externo de los países "menos adelantados y otros países de bajos ingresos", procede de fuentes oficiales y, para muchos de ellos, la denominada Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) constituye la principal, y prácticamente la única fuente de financiación externa. Razón por la que la asistencia oficial para el desarrollo tiene un papel decisivo en la ayuda a un gran número de estos países. Se hallan consideradas en el rubro AOD las aportaciones de recursos a los llamados países en desarrollo, procedentes de fondos públicos, canalizados en forma directa mediante ayuda bilateral, o como ayuda multilateral, a través de organismos que tienen como finalidad contribuir al desarrollo de los países receptores y que son otorgados en concepto de donaciones o préstamos en condiciones preferenciales.

En general, la cooperación internacional en tanto transferencia de capital, generalmente asume dos modalidades. Por una parte, aquellas operaciones de préstamos realizados en condiciones de mercado, que no se contabilizan como AOD, por otra, las operaciones realizadas en forma de donación o préstamo contabilizadas como AOD. Estas operaciones provienen del capital público, se complementan con el capital privado tanto de empresas lucrativas, como de organizaciones sin ánimo de lucro conocidas como ONG's. Estimaciones recientes indican que el 15% del total de los fondos de la AOD se utilizan con fines relacionados con los bienes públicos generales. Por consiguiente, para muchos países, este tipo de recursos prevalece como una fuente de financiamiento y variable

determinante en la formulación y desarrollo de importantes políticas sociales

Este proceso de internacionalización, crea a los países receptores de ayuda, importantes compromisos; la agenda externa crea una agenda interna, y presupone capacidades de gestión más desarrolladas para cumplir al interior de cada nación, los acuerdos signados. Aun cuando usualmente el Estado nacional es el responsable de implementar los programas de este tipo, su desarrollo involucra un entramado de instituciones estatales y privadas, sometidas de esta manera, a nuevos marcos de funcionamiento y de relación.

La responsabilidad de ejecución de los programas auspiciados por instituciones supranacionales demanda gobiernos centrales fuertes. Del mismo modo, problemas de inestabilidad política, débil capacidad institucional y una baja competencia técnica de los niveles de la administración pública particularmente en el nivel local, podrían estar favoreciendo, por parte de los organismos internacionales, esquemas centralizados de coordinación. Lo señalado por el Grupo Internacional de Trabajo sobre Educación (SIGE) en el Foro Mundial de Educación,²²² ilustra esta afirmación al establecer que el liderazgo del gobierno nacional en el diseño y la implementación de los planes y programas sectoriales de desarrollo generalmente es percibido como una condición para lograr la eficiencia y sustentabilidad de la cooperación para el desarrollo. Los gobiernos centrales deberían tener un fuerte mecanismo de coordinación mediante la cual se puedan negociar e integrar diferentes programas de ayuda en el marco de las prioridades nacionales de desarrollo.

²²² Ver: Grupo Internacional de Trabajo sobre Educación (2000). *Construir alianzas eficaces con los proveedores de fondos*, Foro Mundial de Educación, Dakar, abril.

En síntesis, una serie de decisiones fundamentales se moldean más allá de los límites del Estado nacional a través de sistemas transnacionales de influencia y poder. En los tiempos que corren, la vida económica, el medio ambiente, la seguridad y su supervivencia de los países dependen de fenómenos y actores situados más allá de los límites nacionales. Previsiblemente las fuerzas transnacionales continuarán erosionando la autonomía de los países en temas relevantes; con ello, las decisiones vinculadas con los asuntos que importan al Estado se encontrarán cada vez más alejadas de su control.

CONCLUSIONES

El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo, puede ser abordado desde distintos ángulos, bajo la orientación teórica de las líneas de pensamiento organizacional, administrativo, federalista, económico, y más recientemente a través del enfoque de redes. Dados sus objetivos, la perspectiva de análisis utilizada en el desarrollo de esta investigación se apoya substancialmente en las primeras tres opciones. En ello se consideró que, aunque existen suficientes justificaciones para pensar la actividad del sector público en términos de redes, su modelo básico de conducta no es tal. No se ha buscado tampoco, el empleo de modelos económicos para explicar “la orientación de la acción” de los actores, ni el modo en que gestionan sus interdependencias al interior de las distintas unidades de la administración pública, o en las interacciones de estas con actores o grupos sociales y organismos de carácter internacional. Lo que esencialmente se sugiere con las categorías o referentes de coordinación que aquí se han planteado, es que los procesos gubernamentales –sea como redes, “clusters”, conglomerados, agregados interorganizacionales, o bien, como relaciones

interburocráticas, interadministrativas e intergubernamentales-, constituyen complejos entramados cuyo estudio puede ser facilitado mediante categorías de análisis que destaquen los escenarios y horizontes de referencia donde se “encuadra” y “entreteje” la actividad gubernativa.

Las categorías de referentes de coordinación, resultan pertinentes en el sentido que permiten abordar el problema de la coordinación mediante su ubicación en “segmentos” específicos, sin perder de vista el curso o ciclo completo de las políticas. De esta manera, el tema general de la coordinación gubernamental, “se aclara” y adquiere connotaciones específicas a través de los distintos escenarios donde tienen lugar las interacciones que dan forma a las políticas de Estado; y que fueron esbozados en esta parte del trabajo de investigación: organizacional, sectorial, intersectorial, intergubernamental, legislativo, social e internacional. En cada uno de estos ámbitos, la coordinación tiene expresiones distintas, que van desde el logro de un orden cimentado en la jerarquía, hasta contextos donde la coordinación, en la perspectiva del Estado-nación –como “primera persona”-, significa ser parte de procesos de sintonización de carácter internacional, a través de políticas concebidas en términos subglobales y globales.

La diferenciación analítica de los procesos de fragmentación-articulación, puede constituir, en principio, una vía de acceso al análisis de la acción gubernamental que ocurre en una larga cadena, que eslabona conexiones “principal-agente”; enlaces dentro y entre sectores de gobierno; relaciones intergubernamentales; vínculos de los gobiernos con organizaciones descentralizadas, grupos políticos y ciudadanos; lazos entre políticos y directivos de entidades públicas; relaciones de estos directivos con los

niveles inferiores a través de las líneas organizacionales de mando; interacciones en, o entre distintos sectores de la actividad gubernamental; y como parte de una sociedad globalmente considerada, vínculos con los gobiernos de otros países e instituciones supranacionales.

Debe decirse que los referentes de coordinación que se proponen, constituyen unidades analíticas en un doble sentido. Por un lado, denominan los contextos en que tiene lugar la actividad de gobierno, a manera de puntos obligados en el itinerario de las políticas. Por otro, a las perspectivas que justifican y compelen a las organizaciones a vincularse con otras organizaciones. Cada referente posee características propias en cuanto a racionalidad, marcos de acción, reglamentación y tipo de actores; elementos que en conjunto, moldean la acción gubernamental, determinando, por consiguiente, los significados, medios y fines que la coordinación tiene en cada caso. De ningún modo, estas categorías pretenden ser secuenciales, exhaustivas o excluyentes, en el sentido que aludan a procesos sucesivos de interacción circunscritos a los contornos que cada referente sugiere; más aun, reflejan procesos estrechamente concatenados con importantes traslapes, impactos e implicaciones mutuas.

Se ha considerado que, al trabajar en torno a esta idea de referentes de coordinación, se podían retomar distinciones sobre cada uno de los campos en que se libra la acción de gobierno, que suelen ser abordados aisladamente; para intentar a partir de ello, ubicar y explicar el problema de la coordinación en la administración pública desde una mirada comprensiva. Por consiguiente, no se pretende insinuar “nuevos” escenarios de la actividad gubernativa, sino llamar la atención sobre un conjunto de relaciones que se han vuelto más significativas para la actividad en sí misma, como en términos de su estudio. En su conjunto, los distintos

Tercera parte. Coordinación de políticas

referentes reflejan la complejidad del quehacer gubernamental de nuestro tiempo y que bien exponen las políticas de Estado.

CONCLUSIONES GENERALES

A las reflexiones hechas al final de cada apartado, se agregan otras, a la luz de la investigación en su conjunto. Además, teniendo en cuenta que uno de los retos del federalismo actual, consiste en mejorar los mecanismos decisionales que tienen que ver con la gestión de los asuntos comunes, y que sólo es posible hacerlo mediante políticas fundadas en acción colectiva de gobierno, descentralizada y articulada; se formula una propuesta con el fin de que los sistemas federales dispongan de un marco constitucional en materia de coordinación gubernamental y políticas de Estado.

1. Si alguna tesis emerge de los apartados precedentes, es que el tema de la coordinación va a ir ocupando progresivamente una centralidad mayor, si se tiene en cuenta un hecho irreversible: la incesante interdependencia y transversalidad en el gobierno contemporáneo, y de su consecuencia más directa, la importancia e interés en la coordinación como esencia en el manejo de esta clase de relaciones. He dicho en esencia, dado que la coordinación no es la panacea o la fórmula mágica que Seidman comparaba con la búsqueda medieval de la piedra filosofal. Aquella que permitiría reconciliar lo inconciliable, armonizar intereses competitivos y divergentes, superar irracionalidades en las estructuras de gobierno, y tomar decisiones sin que nadie disienta.

En otras palabras, de la coordinación no debe esperarse más de lo que puede dar de sí: que acompañe a los otros procesos que ocurren en la esfera del quehacer gubernamental y sirva para facilitar los engarces entre los diferentes actores. La coordinación no puede resolver la falta

de una comunidad de intereses, la incompatibilidad de objetivos y la inexistencia de capacidades o de recursos, pero si puede contribuir a una forma de gobernar más eficiente, mediante la apropiada ubicación e interrelación de los distintos elementos que se requieren para producir un resultado o efecto determinado. La coordinación no lo es todo, pero si es el presupuesto indispensable de una acción colectiva, coherente y sistémica.

El proceso de desarticulación que experimenta el Estado como marco de referencia de la acción política y social, debido al replanteamiento de los nexos internos, y desde fuera, por la presión problemática de la globalización, exige demasiado a la capacidad de acción de los gobiernos nacionales. Al tiempo que la descentralización produce un cambio en las pautas de relación gubernamental, la internacionalización trae consigo un creciente grado de apertura y vulnerabilidad a las fuerzas del contexto mundial, originando una pérdida de competencias y capacidades decisorias en una doble dimensión. En lo interno, esta crisis de centralidad estatal se asocia, entre otras razones, al proceso de democratización que desmantela las formas de relación y acción social propias de los regímenes autoritarios, lo mismo que al cuestionamiento de las identidades políticas forjadas con el desarrollo del Estado de bienestar. En lo que hace al entorno, los vínculos multinacionales se suplementan con instituciones que, aunque formalmente tienen la finalidad de promover la cooperación, sus recursos y capacidad para producir políticas, traspasan la simple colaboración y entran en el campo de un supranacionalismo donde la independencia teórica de los Estados se revela como una interdependencia real, cuyas implicaciones chocan con las pretensiones de soberanía del Estado-nación.

6. En semejantes circunstancias, el ejercicio del poder del Estado es afectado por fenómenos de

fragmentación territorial, jurisdiccional y funcional; la debilitación del principio jerárquico como forma de articulación; y, la emergencia de una multiplicidad de actores con visiones, intereses y agendas diferentes; esto, simultáneamente a la desafección o deserción política de los ciudadanos que ahonda la línea divisoria entre éstos y el Estado. Se produce con ello una pérdida del sentido o la perspectiva, y disminuye la capacidad de acción pública conjunta, indispensable para atender las grandes cuestiones sociales que desafían la capacidad de las instituciones para trabajar en forma colectiva.

7. Todo esto sugiere como una paradoja del gobierno contemporáneo, la tendencia a fragmentarse cada vez más, en un mundo donde aumentan la interconectividad e interdependencia. En muchos sentidos, es como si el gobierno se moviera en una sintonía diferente de la realidad. De ahí que se precise reflexionar sobre las consecuencias analíticas y operativas que el replanteamiento del Estado como sujeto y contexto de articulación tiene para la actividad de gobierno, específicamente sobre los efectos que estos fenómenos producen en la administración pública.
8. En un mundo incesantemente complejo que demanda soluciones políticas cada vez más interrelacionadas y más basadas en la actuación de unidades autónomas, debe primar la reflexión sobre la coordinación que es la esencia del trabajo conjunto. Esto necesariamente lleva a poner en la mesa de discusión, uno de los contenciosos más complicados, como es el tema del reparto del poder –autoridad y recursos-, no sólo dentro y entre los gobiernos en sus diferentes niveles, sino en el

sentido de que la creación de instituciones específicas de coordinación, efectivas, implica compartir soberanía. Precisa de una cultura federal que promueva la coordinación de las organizaciones por las que se gobiernan los Estados miembros. Pero significa también, confiar ciertos poderes de decisión a instituciones comunes creadas por ellos, para ser útiles a los ciudadanos que habitan en un mismo espacio público. Es decir, que hagan concesiones de parte y parte, que acepten delegar algunos de sus poderes en favor de órganos que representan al mismo tiempo los intereses locales y el interés nacional, vinculados entre sí por relaciones de complementariedad. Comporta, valorar si se dispone de instituciones con poder relevante y de los mecanismos necesarios de coordinación para encarar los desafíos internos y externos que se tienen por delante, que hagan posible y ágiles los procesos de decisión que casi siempre llegan tarde, contrastando con la dinámica y evolución de la vida pública.

9. Hoy día, el quehacer de los gobiernos involucra complejas estructuras e interacciones al interior de los mismos, y con el entorno, entre una diversidad de actores. Parte de ellos, situados más allá de las fronteras nacionales, agentes globales cuya influencia no se limita a alinear las agendas sobre ámbitos esenciales de la vida pública considerados anteriormente asuntos de política doméstica, sino que moldean inclusive el diseño de los propios programas operativos. En adición a ello, problemáticas sociales de naturaleza transversal que sobrepasan las fronteras y capacidades político-administrativas, o mejor sería decir, la manera en que las áreas geográficas son afectadas por los problemas,

raramente coincide con las jurisdicciones. Como sucede con los fenómenos de conurbación y metropolización, donde diferentes gobiernos se ven afectados por fenómenos comunes. O bien, que al compartir un mismo nicho ecológico deben enfrentar la destrucción de recursos naturales y los efectos de la contaminación ambiental. Ocurre lo mismo, con la delincuencia organizada e incidental que no respeta lindes políticos geográficos o administrativos, que se beneficia incluso de que los sistemas legales, policiales y judiciales sean diferentes y de que tengan limitaciones jurisdiccionales. El narcotráfico, por ejemplo, que habitualmente es materia de autoridades nacionales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades subnacionales y municipales.

10. Análogamente, en el plano mundial los países precisan ocuparse de fenómenos que están ampliando su alcance geográfico y virulencia como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, redes criminales, la degradación ambiental, la inmigración o la pobreza, donde las respuestas no pueden ser más que multinacionales o globales.
11. Las dificultades de coordinación parecen acentuarse en los sistemas de gobierno federal, donde las políticas públicas requieren emprenderse a través de sistemas que con demasiada frecuencia presentan situaciones de fragmentación de autoridad, capacidad institucional desigual, traslape de jurisdicciones y duplicación funcional. La descentralización en esta clase de contextos, no sólo ha dado cabida a la transferencia de facultades del gobierno central a los

gobiernos estatales y locales, a manera de tareas que pueden realizarse de manera exclusiva en cuyo ejercicio puede prescindirse del “otro”. Simultáneamente, ha originado intrincadas divisiones de trabajo como parte de procesos o políticas que forman un auténtico entramado de actores con perspectivas, capacidades y agendas de naturaleza nacional, regional, local, ministerial e institucional.

12. Así, aunque es cierto que las circunstancias de interdependencia abarcan prácticamente todos los ámbitos del quehacer gubernamental, es en el “área social” donde éstas son más visibles y, consecuentemente, donde más urgente resulta sintonizar las diversas partes del sistema federal. La política social, específicamente la de salud o la educativa, se relacionan con cuestiones complejas cuyo abordaje demanda aunar esfuerzos de diferentes organizaciones y sectores no sólo de un mismo gobierno, sino de gobiernos distintos implicados jurisdiccionalmente.
13. Siendo el federalismo un modelo de organización política para la gestión de las relaciones entre grupos, estados y países, su viabilidad reside en la complementariedad y la cooperación. En su dimensión operativa, el desarrollo de una asociación de naturaleza plural, mutua e interdependiente, propósito básico de esta forma de gobierno, pasa por la existencia de instituciones adecuadamente comunicadas y coordinadas, que hagan posible que las partes en su conjunto, se beneficien de la gestión de los intereses comunes.
14. Si bien, uno de los aspectos más importantes del sistema federal parte del reconocimiento de asuntos que requieren de políticas e instituciones asentadas

en niveles diferentes de gobierno, existen por igual cuestiones donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la actuación conjunta de organizaciones que pertenecen a gobiernos distintos. Esta interdependencia tiene importantes implicaciones en el funcionamiento del sistema federal, ya que, el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, demanda crecientes esfuerzos de coordinación en diferentes latitudes, y desde ángulos poco explorados o inéditos. La coordinación, sin embargo, se encuentra lejos de ser sólo un asunto de voluntad política, requiere si se admite la metáfora, de un terreno propicio y un cuidado atento para que pueda “echar raíces” y desplegar su potencial.

Propuesta: Promover reformas constitucionales en dos vertientes: i) Sobre la Cooperación y Coordinación en el Sistema Federal; ii) Sobre las Políticas de Estado

Primeramente, debe decirse que las reformas legales que a continuación se bosquejan, se formulan no para un caso nacional específico, sino para el conjunto de países que se gobiernan bajo el modelo federal; no sin admitir, que particularmente, se han tenido como referentes más próximos, a los Estados iberoamericanos.

Así, a partir del argumento de que uno de los grandes desafíos del federalismo hoy día, consiste en mejorar los mecanismos decisionales que tienen que ver con la gestión de los asuntos comunes, es decir, con mejorar la coordinación no como prerrogativa o responsabilidad de una de las partes, sino como rasgo sistémico; la propuesta que aquí se plantea, gira en torno a la necesidad de darle un sustento constitucional explícito a la coordinación

gubernamental. Esto, sin soslayar que sus posibilidades se encuentran asociadas a una suma diversa de circunstancias.

Por tratarse de una serie de disposiciones relacionadas con la operatividad del modelo de organización política del Estado, se impone su mención constitucional: supondría vigorizar en la Carta Magna de los países, el principio de coordinación, que nos parece escasamente tratado y que, en nuestra opinión, es algo que tiene que estar tanto en la letra como en el espíritu del texto supremo. Una reforma que instituya la acción conjunta, como un instrumento jurídico que designa una actuación coordinada de los gobiernos en el marco del sistema federal, cuando los propósitos de la unión y los “temas de Estado” pueden verse servidos mejor, por una labor colectiva que por actuaciones aisladas. Comporta ponderar la posibilidad de que el texto constitucional contenga un Capítulo sobre la Coordinación y Cooperación en el Estado Federal, asegurando el principio de subsidiariedad implícito a esta forma de organización política; es decir, la asistencia a través de acciones suplementarias o complementarias de cada nivel de organización con respecto a los niveles inferiores.

El establecimiento del marco institucional derivado de la reforma que se propone, precisa, de acuerdo con la jerarquía normativa, de la creación de una ley federal –para la coordinación y la cooperación gubernamental-. Una ley que pondere, de entrada, la naturaleza común del gobierno de la federación, y, por consiguiente, refuerce el carácter comunitario del Ejecutivo Federal, entendiendo por tal, la cualidad de un gobierno relativo o que pertenece a un conjunto de estados unidos, por medio de un pacto político para tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés compartido. Es decir, un texto en el que se dibuje un sistema de funcionamiento democrático,

comprensible y eficaz, precursor de respuestas y políticas de Estado integrales, de amplia escala, y con sentido de futuro.

La formulación de dicho ordenamiento deberá tener en cuenta revisar y reforzar las instituciones de coordinación en el sistema federal, que en uno de sus ángulos tiene que ver con el establecimiento de cuerpos de gestión intergubernamental, donde la definición del rol que corresponde a cada gobierno y las decisiones sobre la actividad conjunta tenga lugar. Como la conferencia de gobernadores que en países como Estados Unidos se remontan a casi 100 años de existencia o la participación de los gobernadores en cumbres bilaterales con el gobierno central. O, la institucionalización de las conferencias sectoriales, que no sólo hagan posible la discusión, sino que hagan factible la corresponsabilización de las dependencias del gobierno federal y los ejecutivos o ministerios estatales en la toma de las principales decisiones. Para que, desde ellas, las entidades federadas influyan en las decisiones estratégicas del gobierno central, sobre temas de política interior e incluso internacional que afecten a sus intereses.

La experiencia internacional ilustra bien la adopción de este tipo de medidas, en respuesta a las demandas de participación de las comunidades locales en los procesos de decisión regionales, nacionales, o incluso continentales. Los procesos históricos que en este momento tienen lugar en el continente europeo ofrecen importantes lecciones al respecto. Los órganos de cooperación al más alto nivel entre los estados y el gobierno central, como el que busca establecer en el sistema federal español a través de la Conferencia de Presidentes, existen ya con formatos variados de organización y funcionamiento, en Alemania, Austria, Suiza, Italia y Canadá. Específicamente sobre la presencia de los gobiernos provinciales en las instituciones europeas –incluidos los Consejos de Ministros de la Unión,

vale la pena resaltar que, durante la presidencia belga, hace más de dos años, uno de esos consejos, el de Investigación, fue presidido por un político de una región autónoma de este país. También el Reino Unido y Alemania aceptan la presencia de sus regiones en esos órganos, aunque con una función menos preponderante. En otras palabras, las comunidades locales tienen que ver con la política europea que se gestiona en Bruselas.

Se requiere así, favorecer la operatividad del sistema federal con espacios de deliberación institucional, que permitan transformar los intereses iniciales y particulares en metas o decisiones comunes, que hagan posible el acuerdo entre las partes acerca de que compromisos adquiere cada una para llevar a cabo lo que le corresponde y actuar conjuntamente.

La adición constitucional que se sugiere, debe sentar las bases para establecer estructuras e instituciones que promuevan y faciliten la coordinación gubernamental, pero primordialmente para crear una “cultura federal” que entendemos como el conjunto de valores, creencias y comportamientos que proceden del cuidado y apego al principio de la mutua consideración *-federal loyalty o bundestreu*, denominado por De Villiers, “el espíritu de la asociación intergubernamental”- que los gobiernos y sus instituciones, deben observar en el ejercicio de sus respectivos poderes, así como en la totalidad de sus acciones e intenciones. Principio que tiene fuerte influencia en el funcionamiento cotidiano, *day-to-day* del federalismo en distintos países, como en Alemania, donde permea la tarea gubernativa, aun sin estar explícitamente señalado en su ley fundamental. En Sudáfrica, por ejemplo, donde la lealtad o comedimiento federal, se impone como un valor axial en la organización y funcionamiento del Estado. El texto constitucional incluye un capítulo dedicado al deber de

cooperación mutua entre los gobiernos mediante vínculos de confianza y “buena fe”: para el establecimiento de relaciones cordiales, para asistir y apoyarse el uno al otro, para informar y consultarse recíprocamente en materias de interés común, para coordinar sus operaciones y legislaciones, así como para adherirse a los procedimientos convenidos evitando acciones legales en contra del “otro”.

Por otra parte, uno de los mayores desafíos que se presentan por estos días a las sociedades es el de ser capaces de acordar políticas públicas que puedan desarrollarse más allá de un ciclo de gobierno: esto es definir políticas de Estado. Las políticas, lamentablemente, suelen ser afectadas por los cambios de gobierno, por ello, debe preverse la adopción de políticas que garanticen la continuidad de los procesos fortaleciéndose, además con la asignación de recursos técnicos, económicos necesarios para su ejecución.

La adopción de políticas de Estado implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos; la propiedad anticíclica que se exige a esta clase de políticas demanda una alta capacidad de previsión. Los objetivos sociales que se les atribuyen, impone políticas impermeables a las presiones interesadas; implicaría tomar las medidas para restarles vulnerabilidad.

En este sentido, es que se formula la propuesta para incorporar la modalidad de las políticas de Estado al texto constitucional. En nuestra opinión, esta clase de políticas requiere de una institucionalidad, y una de las maneras de generarla tiene que ver, en principio, con el establecimiento de una base legal al más alto nivel. Esto, como punto de partida para crear un andamiaje normativo e institucional que les asegure los recursos necesarios y su continuidad en el tiempo.

Aunque escasos, existen antecedentes que pudieran servir de referente al respecto. A título de ejemplo, puede citarse el caso de Australia, país de larga tradición federal, cuyo marco jurídico prevé la modalidad de políticas de Estado. El Acta 1993: “*State Policies and Projects*”, estipula que las políticas de esta denominación, deberán perseguir objetivos como: a) la promoción del desarrollo sustentable de los recursos naturales, b) la preservación del equilibrio y la diversidad ecológica; c) el uso limpio y sustentable del aire, tierra y agua; d) el fortalecimiento de la participación ciudadana en la planeación y manejo de los recursos; e) el logro de un desarrollo económico acorde a dichos objetivos; y con e) la promoción de la corresponsabilidad entre las diferentes esferas de gobierno, la comunidad y la industria en la planeación y manejo de los recursos del Estado. Se trata, sin duda, de un valioso marco normativo, dedicado a documentar la formulación e implementación de políticas de Estado que debiera tomarse en consideración.

En síntesis, con el desarrollo de la presente investigación, se espera poder aportar elementos que ayuden a pensar más claramente acerca de la coordinación y las políticas de Estado en el gobierno contemporáneo. La coordinación es un tema que ciertamente no suele suscitar el inmediato interés de especialistas ni académicos, menos aún, entre el común de la gente. La coordinación no tiene la condición de un problema del que los ciudadanos se preocupen, como puede ser la inseguridad pública, la contaminación, el desempleo, el atraso educativo, o la mala calidad de los servicios de salud. Se trata de un asunto al que no le prestamos atención hasta que los problemas se vuelven alarmantes. Sin embargo, en la estructura del sistema federal, es la premisa de políticas de Estado, a partir de las cuales únicamente es posible dar respuesta de una manera

Conclusiones generales

ordenada, conjunta y eficaz a las cuestiones que a todos nos afectan.

REFERENCIAS

- Acosta** Romero, Miguel (1983). *Teoría General del Derecho Administrativo*, Porrúa, México.
- Acuña**, Carlos (2002). "Empoderamiento y desarrollo inclusivo", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, pp. 20-23.
- Agranoff**, Robert (1997). "Las relaciones y la gestión intergubernamentales". En Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (Comp.), *La nueva administración pública*, Alianza, Madrid, pp. 125-170.
- Aguilar** Villanueva, Luis F. (1996). "Estudio introductorio". En: Aguilar Villanueva Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp.25-26.
- Aguilar** Villanueva, Luis F. (1999). "Coordinación social y administración pública". En: Lechner Millán y Valdés (Coords.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Plaza y Valdés, México.
- Ahrne**, Göran (1994). *Social organizations: Interaction inside, outside and between organizations*, Sage Publications, California, pp. 138-143.
- Alexander**, E. R. (1998). "A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management", *The International Journal of Organizational Analysis*, Vol.6 No. 4, october, pp. 334-354.
- Althusius**, Johannes (1964). *The Politics*, Press Boston, Boston.
- Amaro** Guzmán, Raymundo (1993). *Introducción a la administración pública*, McGraw Hill, México.
- Anderson** William, *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1960, p. 3., cit pos. Wrigth Deil S (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales, Fondo de Cultura Económica, México, p. 68.
- Antón**, Thomas J. (1994). *Las políticas públicas y el federalismo*

norteamericano. Cómo funciona el sistema, Eliasta, Buenos Aires.

APSC. (2007). *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*. Canberra: Australian Public Service Commission.

Auclair, Céline (2002). *Federalismo: Its principles, flexibility and limitations*, 2nd International Conference on Decentralization, Manila, julio.

Axford, Barrie (1995). *The global System. Economics, politics and culture*, St. Martins Press, Great Britain.

Banco Mundial, (1997). *El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C.

British Broadcasting Corporation (2002). *World Service*, BBC, Londres, 2 de septiembre.

Benito, Emilio (2004). "Entrevista a Carmen Moya García [Delegada del Gobierno para el Plan Nacional sobre las Drogas]", *Diario El País*, Madrid, 19 de septiembre.

Birkhead, Guthrie (1967). "El cambiante sistema intergubernamental". En: Martin Roscoe C. (Compilador), *Administración Pública. Ensayos en honor de Paul H. Appleby*, Herrero, México.

Blair, Tony (2006). "Un mundo interdependiente", *Diario El País*, Madrid, 29 de mayo.

Bobbio, Norberto (2002). *Estado, gobierno, sociedad. Por una teoría política*, Breviarios, Fondo de Cultura Económica, México.

Brugué Quim, Ramón Canal y Palmira Paya ¿inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales, *Gestión y Política Pública* Vol. XXIV, Núm. 1, Semestre 1, 2015. Pp. 85-130.

Borja, Jordi (1986). "Transformaciones territoriales e institucionales en Europa", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XVIII, No. 4 México, oct.-dic, pp. 245-249.

Caminal, Miguel (2002). *El federalismo Pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona.

CGPD. (2011). Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, ONU, 2011.

CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Centro Latinoamericano de Administración para el

Referencias

- Desarrollo, Caracas.
- CLAD** (2000). *Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública*, (Convocatoria de la II Cátedra Virtual), CLAD-UNESCO, Caracas, julio.
- Coraggio**, José Luis (1997). *Descentralización; el día después*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Coraggio**, José Luis (2002). *Estrategias de articulación de las políticas sociales*, Asociación Argentina de Políticas Sociales-Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Cox**, Cristian (1994). *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, pp. 21-24.
- Coraggio**, José Luis (2002). “Sobre 10 falsas opciones y las cuestiones transversales que enfrentan las ONGDs de acción en el ámbito urbano”, ponencia presentada en el *Seminario Mitos y Realidades sobre la Inclusión Social, Participación Ciudadana y Desarrollo Local*, Programa Urbano NOVIB, SEHAS, Córdoba.
- Corsi**, Giancarlo; Elena Esposito y Claudio Baraldi (1996). *Glosario sobre la teoría Social de Niklas Luhmann*, Universidad Iberoamericana-ITESO-Antrophos, México, 1996.
- Crick**, Bernard (2001). *En defensa de la política*, Instituto Federal Electoral-Kriterios Tusquets Editores, México, pp. 15-36.
- Crozier**, Michel (1989). *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Crozier**, Michel (1996). *La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública*, Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro.
- Cunill** Grau, Nuria (1997). *Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación*, CLAD - Nueva Sociedad, Caracas.
- Chisholm**, Donald (1992). *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*, University of California Press, Berkeley.
- Dahl**, Robert A. (1993). *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.

- Darton**, John (2004). "The new Europe, Union, but not unanimity, as Europe's East join West", *The New York Times*, 11 marzo.
- Deacon**, Bob (1997). *Global social policy: international organizations and future of welfare*, Sage Publications, London.
- De Bertus**, Villiers (1995). *Bundestreue: The Soul of an Intergovernmental Partnership*, Konrad-Adenauer-Foundation (ed.), Occasional Papers, Johannesburg, marzo.
- De Lamothe A.**, Dutheillet. *Ministerial cabinets in France*, Public Administration.
- Dubnick**, Melvin y Barbara Romzek (1991). *American Public Administration. Politics and management of expectations*, Macmillan Publishing Company, New York.
- Elazar**, Daniel. (2002). *Opening the third century of american federalism issues and prospects*, Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, s.p.
- El Universal**, *Editorial*, 21 de abril de 2010.
- European Parliament**. (2006). "The European Consensus on Development." Official Journal of the European Union.
- Evans**, Peter (1996). "Government Action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy", *World Development*, Vol. 24, No. 6, Great Britain, pp. 1119-1132.
- Fajardo** Spíndola. Luis (1992). "La coordinación de las administraciones públicas", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, julio-diciembre, Madrid, pp. 739-741.
- Faya Viesca**, Jacinto (1988). *El Federalismo Mexicano. Régimen constitucional del sistema federal*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Finot**, Ivan (1998). *Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina*, CEPAL.
- Fiorina**, Morris P. (1992). *Divided Government*, Harvard University-Macmillan Publishing Company, New York.
- Forum** of Federations (2002). *Handbook of Federal Countries: 2002*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Fox**, Elliot M. (1968). "Mary Parker Follet: The Enduring Contribution", *Public Administration Review*, Noviembre-diciembre, pp. 520-528.

Referencias

- Galán** José (2004). *Diario La Jornada*, México, 13 de agosto.
- GAO.** (2007). *The Challenges and Opportunities of Demographic Change in America*. Boulder: United States Accountability Office-Center for Productive Longevity.
- Garnier**, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Naciones Unidas-ILPES, Santiago de Chile.
- Giddens**, Anthony (1990). *The consequences of modernity*, Stanford University Press, Stanford.
- Granados** Roldán, Otto (2004) “Educación en México: ¿Gastar más o invertir mejor?”, Texto presentado en el David Rockefeller Center For Latin American Studies durante el seminario *High Level Roundtable on Education Policy and Inequality in Mexico*, organizado por la Graduate School of Education, Harvard University. Cambridge, MA., octubre.
- Grijelmo**, Alex (2003). *La seducción de las palabras*, Taurus, México.
- Grupo** Internacional de Trabajo sobre Educación (2000). *Construir alianzas eficaces con los proveedores de fondos*, Foro Mundial de Educación, Dakar, abril.
- Gulick** Luther. (1937). “Science, values and Public Administration”. En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 191-195.
- Gulick**, Luther (1937). “Notes on the Theory of organization”. En Gulick Luther y Urwick L., *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 99-114.
- Habermas**, Jürgen (1998). *Más allá del Estado Nacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Habermas**, Jürgen (1999). *La inclusión del otro*. Estudios de Teoría Política, Paidós Básica, Barcelona.
- Habermas**, Jürgen (2005). “Declaración de Granada sobre la Globalización”, *Diario El País*, Madrid, 6 de junio.
- Hoffer** Gittel, Jody (1998). *Crossfunctional relationships and the quality of communication: coordinating the airline departure process*, Harvard Business School.
- Ilari** Sergio, Raúl (2002). *Cuando la articulación no provoca sinergia*,

- ponencia del Primer Congreso de Políticas Sociales. Estrategias de Articulación de Planes, Programas y Proyectos Sociales en Argentina, Bernal, mayo, pp.12-14.
- Innerarity**, Daniel (2005). "El poder cooperativo", *Diario El País*, 14 de abril, Madrid.
- Innerarity**, Daniel (2005). "El horizonte cosmopolita", *Diario El País*, 8 de septiembre, Madrid.
- Iniguez**, Elizabeth (2002). "Nuevos Modelos para la formación de sentido", *Revista Observatorio Social*, No. 9, Buenos Aires, mayo, pp. 5-7.
- International Conference on Federalism** (2002). *Summaries of the Conference Themes*, Berne Switzerland.
- Jacobs**, Mark (1997). "Implementación de políticas Sociales. Un Estudio de casos". En Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 145-165.
- Jeffrey** Johnson. (2006). "Can complexity help us better understand risk?" *Risk Management*: 1-40.
- Jeannetti** Dávila, Elena (1986). "La desconcentración política y administrativa. Base del desarrollo nacional", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, julio-diciembre, pp. 15-32.
- Jennings**, Edward (1994). "Coordination and Welfare Reform: The quest for the philosopher's stone", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 4, julio-agosto, pp. 341-348.
- Jiménez** de la Parga, M. (1990). *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid.
- Jiménez** Nieto, Juan Ignacio (1970). *Política y Administración*, Tecnos, Madrid.
- Joint** Committee on the Organization of Congress (1993). *Final Report*, Washington, D.C.
- Jordana**, Jacint (1999). *La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina*, Documento de la VI Reunión del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Santo Domingo, marzo.

Referencias

- Jun S. Jong y Deil S. Wright** (Eds.) (1996). *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C.
- Kincaid, John** (1996). "From dual to coercive federalism in american intergovernmental relations". En: Jun S. Jong y Deil S. Wright (Eds.), *Globalization & decentralization*, Georgetown University Press, Washington, D. C., pp. 29-47.
- Kliksberg, Bernardo** (1989). *Como transformar al Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kliksberg, Bernardo** (1997). "¿Cómo enfrentar los déficits sociales de América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras, y el papel de la cultura", *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 102, Programa Costa Rica –FLASCO.
- Kliksberg, Bernardo** (1997). "Como modernizar el Estado para el desarrollo social. Elementos para la reflexión". En: Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México.
- Kliksberg, Bernardo** (1997). "Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas". En: Kliksberg Bernardo (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-FCE, México, pp. 91-108.
- Kliksberg, Bernardo** (1997). *Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves*, II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre.
- Kliksberg, Bernardo** (2000). *¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?* V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 24-27 octubre.
- Kliksberg, Bernardo** (2002). "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos", *Papeles de Población*, No. 34, Universidad Autónoma del Estado de México, octubre-diciembre, Toluca, pp.10-43.
- Lamothe A. Duthellet**, "Ministerial cabinets in France", *Public Administration*, Paris.
- Lechner, Norbert** (1999). "El Estado en el contexto de la modernidad". En: Lechner Norbert, René Millán René y

- Francisco Valdéz (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales - Plaza y Valdés, México.
- Lyndall F. Urwick** (1960). *Elementos de la administración*, Herrero Hermanos, México.
- Mader, Luzius** (2001). *The co-ordination of powers in federal systems*, International Forum on Federalism in Mexico: Local and Global Challenges, Veracruz.
- Majone, Giandoménico** (2001). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, México.
- Mandell, Myrna** (1997). "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada". En: Kliksberg, Bernardo (comp.). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 167-184.
- Marin, Bernd** (1990). "Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations", *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*, Westview Press, Frankfurt, pp. 37-65.
- Martínez Cabañas, Gustavo** (1989). "Concurrencia y coordinación administrativa Intergubernamental", *Política y Administración Pública*, México.
- Mayntz, Renate** (1979). "Public bureaucracies and policy implementation", *International Social Science*, Vol. XXXI. No. 4, pp. 633-645.
- Mayntz, Renate** (2001). "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas, octubre, pp. 1-8.
- Méndez, José Luis** (1997). "Estudio Introductorio". En: Wrigth, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública - Universidad Autónoma de Colima - Fondo de Cultura Económica, México.
- Menegoz, Laurent.** (2003). *La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Saint-Martin-d'Hères: Unversite Pierre Mendes.

- Menéndez**, Antonio (1972). *Comunicación social y desarrollo*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Meny** Yves y Andrew Kanpp (1993). *Government and politics in Western Europe*, Oxford University Press, New York.
- Merino** Huerta, Mauricio (1996). "Hacia la (re) construcción del federalismo", *Revista Nexos*, No. 217, México, enero, s.p.
- Merriam-Webster** (1998). *Webster's Revised Unabridged Dictionary*, Springfield.
- Midgley**, James (1997). "La política social, el Estado y la participación de la comunidad". En: Kliksberg, Bernardo (compilador). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, PNUD-Fondo de Cultura Económica, México, pp. 205-218.
- Money**, James (1982). "Los principios de la organización". En: Dwight Waldo, *Administración Pública*, Trillas.
- Montesquieu**, Charles-Louis (1980). *El Espíritu de las Leyes*, Tecnos, Madrid.
- Moreno** Salazar, Pedro y Carlos Baños (1997). *Las relaciones intergubernamentales y el nuevo federalismo en la transición a la democracia en México*, CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, 14-18 de octubre.
- Morton**, Grodzins (1966). *The American System: A New Governments in the United States*, Rand Mc Nally, Chicago.
- Nacif**, Benito (1992). "Gobiernos locales y descentralización". En: Pardo Ma. del Carmen (Coord.), *Teoría y praxis de la Administración Pública en México*, INAP, México, pp. 57-78.
- National** Academy of Public Administration (1992). *Beyond distrust: building bridges between Congress and the Executive*, Washington, D.C.
- Nowicki**, Joanna (1999). "La crisis de los referentes y la reconstrucción de la identidad en la Europa Centro-Oriental". En: Nowicki Joanna y Fazio Vengoa Hugo (compiladores), *La crisis de los referentes y la reconstrucción de las identidades en Europa*, Siglo del Hombre, Universidad Nacional de Colombia, Santa Fé de Bogotá, pp .13-32.
- Núñez** Jiménez, Arturo (1987). "¿Es posible lograr una gestión pública integrada?", *Política y Administración Pública*, año 1,

2a. época, septiembre-diciembre, n°. 7, México.

- O'Toole**, Laurence J. y Meier Kenneth (2002). *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, International Conference on Governance, Public Management and Performance, Barcelona, España, octubre.
- OCDE** (1997). *Managing Across Levels of Government. Country Case Studies*, Paris.
- Offe**, Claus (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes- Alianza Editorial, México, pp. 15-116.
- Offe**, Claus (1996). *Modernity and the State: East, West*. Polity Press, Cambridge.
- Ostrom**, Vincent (1973). *The intellectual crisis in American Public Administration*, The University of Alabama Press.
- Oszlak**, Oscar (1980). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, Vol. 3, No. 2, Buenos Aires.
- Oszlak**, Oscar (1996). *Estados capaces: un desafío de la integración*, ponencia presentada del Seminario-Taller: La función pública nacional y la integración regional, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.
- Oszlak**, Oscar (1997). *Gerencia social*, Documento del II Congreso Interamericano del CLAD, Isla de Margarita, Venezuela, octubre.
- Parker** Follet, Mary (1937). "The Process of control ". En: Gulick & Urwick (Eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, New York, pp. 161-169.
- PEF**. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México: Poder Ejecutivo Federal.
- Pérez**, Baltodano Andrés (1997). "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina". En: Pérez Baltodano, Andrés (Coordinador), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*, Ed.

Referencias

- Nueva Sociedad, Caracas, pp. 31-66.
- Peters**, Guy (1996). "Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum", en *Public Administration Review*, May/June, Vol. 56. No. 3, pp. 281-290.
- Peters**, Guy (1998). *Managing Horizontal Government: The politics of coordination*, Canadian Centre for Management Development, Ottawa.
- Peters**, Guy (2003). "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27, Caracas, octubre, pp.1-13.
- Prats**, Joan (2004). "Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo", Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Barcelona.
- Prats**, Joan (2005). "Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización, en Gobernanza". *Revista para el Desarrollo Humano*, No. 35, noviembre.
- Pressman**, Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Proudhon**, Pierre-Joseph (1985). *El principio federativo*, Gernika, Madrid.
- Real Academia Española** (2002). *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid.
- Repetto**, Fabian (2000). "¿Es posible reformar el Estado sin transformar la sociedad?: Capacidad de gestión pública y política social en perspectiva latinoamericana", *Revista del CLAD. Reforma y democracia*, No. 16, febrero.
- Rodríguez de Rivera**, José (1999). *La coordinación, dimensión esencial del organizar*, Departamento de Ciencias Empresariales, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, s.p.
- Sachs**, Jeffrey (2005). "África, el cambio climático y la cumbre del G-8", *Diario El País*, Madrid, 1 de abril.
- Sánchez González**, José Juan (1998). *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Sánchez González**, José Juan (2001). *La administración Pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés, México.
- Sanz**, Ana (1996). "La administración pública", en *Manual de*

Ciencia Política, Tecnos, Madrid.

- Sassen**, Saskia. (2003). *Contra geografías de la globalización Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Scott** Richard y John Meyer (1999). "La organización de los sectores sociales. Proporciones y evidencias", en Powell Walter W. y DiMaggio Paul J., (compiladores). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Seidman** Harold (1972). *Politics, position, and power. The dynamics of federal organization*, Oxford University Press, New York.
- SEMARNAT**. (2008). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Shaffer**, Sheldon (1994). *Participation for educational change, A synthesis of experience*, UNESCO, International Institute for Educational Planning, Paris.
- Sierra**, Olivares (1987). "Facultades exclusivas y facultades concurrentes de la federación, estados y municipios: la descentralización", *Política y Administración Pública*, año 1, 2a. época, sep-dic., México, s.p.
- Simon**, Herbert A. (1957). *El comportamiento Administrativo. Estudio de los Procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, Editorial Aguilar, México.
- Smith**, Gordon (1987). "¿Tiene futuro el Estado Nación?", en Tivey Leonard, *El Estado Nación*, *Homo sociologicus* 40, Ediciones Península, Barcelona.
- Solana**, Javier y Daniel Innerarity. (2011). *La humanidad amenazada*. Madrid: Paidós.
- Stauffer**, Thomas (1999). *Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management*, Institut de Federalisme de l'Universite' de Fribourg, Fribourg, Switzerland.
- Sterman**, John. (2006). "Learning from Evidence in a Complex World". March 2006, Vol 96, No. 3, *American Journal of Public Health*.
- Strumpf**, Koleman (1999). *Does government decentralization increase policy innovation?*, Department of Economics, University of North Carolina, junio.

Referencias

- Stuart Mill**, John (1961). *Considerations on representative government*, Parker, Son and Bourn, London.
- Subirats**, Joan (2006), "Orden, razón, calidez... y conexión", *Diario El País*, Madrid.
- Subirats**, Joan (2006). "Inmigración: ni problema ni política", *Diario El País*, Madrid, 07 de Septiembre.
- Subirats**, Joan, (2005). "Políticas de final de cañería", *Diario El País*, Madrid, 31 de diciembre..
- Sundquist**, James (1969). *Making federalism work. A study of program coordination at the community level*, The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Teisman**, Geert R. y Erick Hans Klijn (2002). "Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?", en *Public Administration Review*, vol.62, no. 2, march-april, 197-205.
- Ter-Minassian**, Teresa (1997). *Decentralizing Government*, Finance & Development no. 36, September, pp. 36-39.
- The Associated Press** (2004). "European constitution summit collapses", *The New York Times*, New York, 14 de diciembre.
- Thompson**, James (1967). *Organizations in Action*, Mcgraw-Hill, New York.
- Touraine**, Alain (2002). "El sistema y los actores", *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°18, CLAD, Caracas, octubre.
- UNDP** (2004). *Human Development Report*, United Nations Development Programme, New York.
- UE-ALC**. (2009). "Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Tercera Sesión Plenaria Ordinaria". *Serie Europa*. Abril, 2009. N° 9. Madrid: Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias.
- United Nations**, (1997), *Report of the Economic and Social Council for 1997*. A/52/3.18 September.
- Urwick**, Lyndall F. (1960). Elementos de la administración, Herrero Hermanos, Mexico.
- Uvalle Berrones**, Ricardo (1999). "Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México",

- Revista Gestión y Estrategia*, No. 7, Universidad Autónoma Metropolitana, México, s.p.
- Uvalle** Berrones, Ricardo (2001). "El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 20, Caracas, s.p.
- Valadés**, Diego (2003). "Gobierno y congreso en México: necesidad de una relación simétrica", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, noviembre.
- Vallés**, Joseph M. (2005). "El fracaso del modelo federal", *Diario El País*, 8 de abril, Madrid.
- Wageman**, Ruth (1995). "Interdependence and group effectiveness", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 40, No. 1, Cornell University, March.
- Walker**, David (1978). "A new intergovernmental system in 1977", en *Publius* 8, Oxford University Press, Easton.
- Watts**, Ronald (2001). *Models of federal power sharing*, UNESCO Blackwell Publishers.
- Watts**, Ronald L. (2002). *The relevance today of federal idea*, International Conference on Federalism Switzerland, Berne.
- Weber**, Max (1985), *¿Qué es la burocracia?*, Editorial La Pléyade, Buenos Aires.
- Wilson**, Woodrow (1981). *Congressional Government: A Study in American Politics 1885*, Houghton-Mifflin, Boston, (reimpreso en 1981).
- Weiler**, Hans (1996). "Enfoques comparados en descentralización educativa", en Pereyra Miguel y Jesús García Mínguez (compiladores), *Globalización y descentralización de los sistemas educativos*, Pomares-Corredor, Barcelona, pp. 213-214.
- Winkler**, David (1993). *An introduction to decentralization*, The Forum for Advancing Basic Education and Literacy, Harvard Institute for International Development. Vol. 2, mayo.
- World** Bank (2003). *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, The World Bank-Oxford University Press, Washington, D.C.

Referencias

- Wright**, Deils S. (1990). "Federalism, intergovernmental relations, and intergovernmental management: Historical reflections and conceptual compararisons", *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2, marzo-abril, pp. 168-178.
- Wright**, Deil S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública-Universidad Autónoma de Colima-Fondo de Cultura Económica, México.
- Wright**, Deil S. (2001). *Public Administration and models of governance: federalism, intergovernmental relations, and intergovernmenntal management in the United States of América*, Documento del Primer Congreso de Ciencia Política y Administración Pública, Pachuca Hidalgo, México, 28-30 noviembre.
- Zapico**, Eduardo (1998). *La coordinación intragubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas*, Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, s.p.
- Ziccardi**, Alicia (1995). "Federalismo y democracia para mejorar la calidad de vida de las ciudades", *Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, julio-agosto.

El libro Problemas Complejos, Transversalidad y
Coordinación en el Federalismo
se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes
de febrero de 2017.



CLAD
Centro Latinoamericano
de Administración
para el Desarrollo

ISBN: 978-607-96906-4-9



9 786079 690649



International Academy
IAPAS
POLITICO
ADMINISTRATIVE
SCIENCES
& FUTURE
STUDIES