



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de  
Administración para el Desarrollo  
Venezuela

López Chan, Oscar

Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del  
federalismo

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 66, octubre, 2016, pp. 67-98

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357550050003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo**

**Oscar López Chan**

## **Oscar López Chan**

Profesor-Investigador en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Campeche, México, donde coordinó la Maestría en Gobiernos y Políticas Públicas Locales. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; Maestro en Desarrollo Regional con especialidad en Políticas Públicas por El Colegio de la Frontera Norte, México; y Doctor en Ciencias en Ecología y Desarrollo Sustentable por El Colegio de la Frontera Sur, México. Se ha especializado en federalismo, gobiernos locales y rendición de cuentas. Es autor del libro *El ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano*, y participó en las *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Autónoma de Campeche  
Av. Agustín Melgar S/N, Col. Buenavista  
24039 San Francisco de Campeche, Campeche, México  
E-mail: oalopezc@uacam.mx

## **Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo**

*El documento propone un enfoque para analizar la congruencia de diseño de una política nacional concurrente con el federalismo. Además de la teoría federal, dos elementos básicos para este análisis son las categorías estructura y funcionamiento. La primera se refiere a la estructura formal de un sistema federal y la segunda, a su funcionamiento esperado como federalismo. Tal comprensión permite identificar los rasgos distintivos del diseño de las políticas nacionales concurrentes en un sistema federal y construir un modelo de análisis denominado perspectiva federalista.*

*La tesis argumentada es que en un sistema federal las entidades federadas, como partes reconocidas de aquel, por derecho propio pueden participar en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Esta participación es crucial para definir las como federales.*

**Palabras clave:** Federalismo; Política Federal; Diseño de Políticas; Formulación de Políticas; Relaciones Intergubernamentales

### **Design Analysis of National Concurrent Policies from the Federalism Perspective**

*The document proposes a focus to analyze the conformity of policy making of a national concurrent policy with the federalism. Two basic elements to the analysis are the categories structure and operating, furthermore the federal theory. The first is the formal structure of a federal system, and the second is its expected operating as federalism. This understanding allows identifying the features of policy making of national concurrent policies in a federal system, and building a policy design analysis model, called federalist perspective.*

*The argued thesis is that in a federal system, the federated entities, as recognized partners, by own right can participate in the making of national concurrent policies. This participation is crucial to call its federales.*

**Key words:** Federalism; Federal Policy; Policies Planning; Policies Formulation; Intergovernmental Relations

### **Introducción**

**E**l origen y constitución de un sistema federal se basa en un arreglo institucional entre iguales -al menos para los propósitos del pacto (Elazar, 1987). Por tanto, supone igualdad de condiciones para participar en la conformación de la voluntad nacional, la cual es

---

Recibido: 18-03-2016. Aceptado: 14-08-2016.

Las políticas nacionales concurrentes tienen el carácter adicional de federales, porque surgen del acuerdo entre las partes para su diseño a través de un proceso federal.

expresión de la estructura federal y da cuenta de su funcionamiento como federalismo. Así, un supuesto en este sistema es que la toma de decisiones (nacionales) sigue un proceso federal, es decir surge del acuerdo entre los órdenes de gobierno componentes, en materias comunes o concurrentes, es decir, aquellas donde, por definición constitucional, todos los órdenes de gobierno que componen el sistema federal tienen atribución o competencia. No es un proceso centralizado o atribución exclusiva de un solo gobierno. Aunque existen materias reservadas al Gobierno central, por las ventajas que representa, la centralización se debe al diseño constitucional o al acuerdo entre las partes del sistema. Lo descentralizado o centralizado es parte del acuerdo federal, conforme al funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

Estos supuestos son aplicables a materias clave para el funcionamiento del sistema, como la formulación de políticas nacionales concurrentes. A excepción de las materias exclusivas, las áreas concurrentes requieren del acuerdo federal entre gobiernos para su instrumentación y concreción en políticas. Así, se supone, las políticas nacionales concurrentes tienen el carácter adicional de federales, porque surgen del acuerdo entre las partes para su diseño a través de un proceso federal.

Con base en tales supuestos se puede inferir una *relación causal* entre un sistema federal y la forma cómo se generan sus políticas. Específicamente, el diseño<sup>1</sup> de las políticas nacionales -definición de contenidos, formas de implementación y distribución de recursos- es resultado de un proceso federal. En consecuencia, se espera que los resultados de tales políticas tiendan a fortalecer el federalismo. Por tanto, las partes del sistema -entidades federadas y Gobierno federal- son factores clave en el proceso de formulación de las políticas nacionales. Su perfil y forma de participación son críticos para definir la congruencia de tales políticas con el federalismo.

La estructura de un sistema federal no garantiza por sí misma su trabajo como federalismo. Su funcionamiento no necesariamente se ajusta a los supuestos en materia de políticas. Es posible que la elaboración y las decisiones fundamentales tiendan a ser controladas por el Gobierno nacional, con lo cual el federalismo sería una formalidad. Por el contrario, el funcionamiento esperado del sistema implica un *proceso político* de toma de decisiones que involucra a las partes federadas. La comprensión de este proceso requiere de un *análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo*

para determinar si las políticas nacionales concurrentes se formulan a través de un proceso federal.

Sobre estas bases, este artículo realiza una propuesta para analizar la congruencia del proceso de formulación de una política nacional concurrente con el funcionamiento esperado de un sistema federal. Para este ejercicio, en la primera parte se plantean dos categorías analíticas para la comprensión de un sistema federal: la *estructura*, referida a los órdenes de gobierno que componen el sistema, y cuya denominación formal es *federación*; y el *funcionamiento*, que se refiere a cómo opera el sistema respecto a la distribución del poder y la toma de decisiones, al acuerdo entre iguales y a la forma particular de las relaciones entre las partes, que al seguir determinadas pautas puede denominarse *federalismo*. A partir de estas categorías, en la segunda parte se establecen algunos criterios generales acerca de la formulación de políticas en un sistema federal, como la negociación y acuerdo entre las partes, y las modalidades de la hechura de políticas, como la descentralización del diseño, la descentralización de la implementación, y la participación de las entidades federadas en el diseño. En la última parte se desarrolla la propuesta *análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo*, un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento de un sistema federal como federalismo desde el análisis de diseño de las políticas nacionales, para lo cual se establecen algunos referentes como el tipo de arreglo federal y los gobiernos componentes, la distribución de competencias e identificación de las concurrentes, los mecanismos federales para la toma de decisiones, los acuerdos para la implementación y las modalidades para el diseño e implementación.

## 1. El federalismo: estructura y funcionamiento

Existe consenso acerca de que el federalismo es una forma de organización del Estado cuyo principio esencial es la distribución del poder entre más de un centro, fundamentalmente en la escala territorial. En términos de Wheare (1956: 11), la esencia del federalismo radica en el *principio federal*, esto es, el método de dividir el poder de modo que los gobiernos general y regionales son, cada uno dentro de una esfera, coordinados e independientes. De acuerdo con Ostrom (1985: 2), los sistemas federales son aquellos en los cuales la autoridad se divide entre un Gobierno nacional y niveles regionales como estados, provincias, cantones o *länder*.

El nacimiento del Estado federal deriva del ejercicio de la libertad y voluntad de entidades territoriales para constituir un todo mayor, a

cuyo Gobierno nacional deciden otorgarle parte de su soberanía, sin perder su autonomía. Su principio fundacional es el de ser un pacto o convenio entre iguales (Elazar, 1987). “Esta forma de gobierno es un convenio, por el cual varios cuerpos políticos consienten en ser ciudadanos de otro Estado más vasto, que se proponen crear” (Montesquieu, 1906: 191). Su origen implica una forma de delegación de poderes hacia arriba, ya que las entidades fundantes ceden parte de su poder a un órgano superior -Gobierno *federal*- para constituir al Estado-nación. Así, en un sistema federal el poder del Estado nacional es definido en su constitución como derivado del poder otorgado por las partes constituyentes, no por el Gobierno central (Stein ...[et al], 2005).

En un modelo de Estado federal está presente la no concentración del poder en un solo centro sino la distribución entre varios centros territoriales de poder (Guillén, 1999). La distribución de poder va más allá de la esfera y estructuras nacionales, incluye a las unidades territoriales subnacionales constituyentes de la *federación*<sup>2</sup>. Esta es una comunidad política compuesta por entidades constituyentes y un Gobierno general fuertes, cada uno con poder delegado por la gente y autorizado para tratar directamente con la ciudadanía (Elazar, 1987: 10).

En términos materiales, en un sistema federal la distribución de poder entre el Gobierno nacional y las partes federadas se expresa en la *distribución de competencias*<sup>3</sup>, concurrentes o exclusivas, las cuales dependerán de la organización particular del sistema (Rowland, 1999). La distribución inicial resultante del pacto federal reconoce los ámbitos de autonomía de las entidades federadas, los reservados al Gobierno federal y los concurrentes. Esta distribución se plasma formalmente en el contrato constitutivo del Estado: la *Constitución*. La distribución de poder y competencias encierra dos cuestiones adicionales: a) el equilibrio en la distribución de poder entre órdenes de gobierno, y b) la no subordinación de las entidades federadas al Gobierno central.

El equilibrio en la distribución del poder es básico para garantizar la no subordinación: un balance adecuado entre la autonomía regional y la autoridad o supremacía federal, entre los poderes y competencias regionales y los federales (Filippov ...[et al], 2004). Una concentración excesiva de competencias en algún orden de gobierno puede implicar la pérdida de la esencia de la distribución de poder y relaciones de dependencia que deriven en subordinación.

La adopción de una determinada forma, la federación, no garantiza automáticamente el funcionamiento federal, el federalismo. Estas categorías son un herramienta básico para conocer en qué grado un sistema federal trabaja como federalismo.

Más que arribar a un concepto de *federalismo*, se trata de comprender su naturaleza y atributos más sobresalientes. Para tal ejercicio se proponen dos categorías analíticas: *estructura* y *funcionamiento*. Esta distinción es básica para el análisis del federalismo, porque existen confusiones conceptuales entre su forma y su funcionamiento. Es decir, “los países federales no son el federalismo” (Guillén, 1999: 11). La adopción de una determinada forma, la *federación*, no garantiza automáticamente el funcionamiento federal, el *federalismo*. Estas categorías son un herramienta básico para conocer en qué grado un sistema federal trabaja como federalismo.

### ***Estructura de un sistema federal***

Existe amplio consenso acerca del uso de la expresión *estructura del sistema federal* para referirse a los órdenes de gobierno que lo integran (Guillén, 1999 y 2012), y que al menos son dos (Cabrero ...[et al], 1997; Díaz-Cayeros, 1995; Filippov ...[et al], 2004; Wright, 1978; Nice, 1987): el nacional o federal, y el regional o estatal. Así, entidades autónomas en ejercicio de su libertad a través de un *pacto* o *convenio federal* (Elazar, 1987; Díaz-Cayeros, 1995), constituyen una *federación*, cuyo Gobierno central es el federal. Cada orden de gobierno, el nacional y el estatal, conservan su autonomía interna y al mismo tiempo comparten responsabilidades. Es una combinación entre “autogobierno más gobierno compartido” (Elazar, 1987: 5); un balance entre jerarquía y autonomía (Weigast en Braun ...[et al], 2002: 139). En otros términos, la *estructura* es la expresión material, en órdenes de gobierno, de la división o distribución de poderes en un sistema federal.

### ***Funcionamiento del federalismo***

Para reconocer a un Estado como *federal* no basta con identificar la estructura formal asentada en su constitución<sup>4</sup>. De hecho, como afirma Elazar (1987: 2), la estructura federal puede ser introducida, pero observadores objetivos reconocerán que solo se trata de un escaparate. Es decir, la *estructura federal* no significa federalismo. Al respecto, Wheare (1956: 33) expresa que el principio federal plasmado en una constitución nacional no garantiza necesariamente que funcione el sistema federal, sino el trabajo del mismo. En forma contundente, Elazar (1987: 12) señala que “la esencia del federalismo no será encontrada en un conjunto particular de instituciones, sino en la institucionalización de relaciones particulares entre los participantes en la vida política”. Este conjunto de relaciones son el *funcionamiento*, esto es, el *federalismo*.



**El funcionamiento de una estructura federal es un indicativo para verificar en qué grado se acerca al modelo formal.**

En tal virtud, el *funcionamiento* de una estructura federal es un indicativo para verificar en qué grado se acerca al modelo formal. En este sentido, es pertinente analizar las relaciones entre órdenes de gobierno, la distribución y ejercicio real de competencias y los mecanismos decisorios para el diseño e implementación de políticas, entre otras.

En el acto constitutivo de una federación, las relaciones entre órdenes de gobierno se basan en la igualdad y en el reconocimiento mutuo, sin pretensiones de dominación o subordinación. Este principio es fundamental para participar tanto en la integración de la federación, en tanto pacto entre iguales (Elazar, 1987), como en la *conformación de la voluntad nacional de manera permanente* (Guillén, 1999: 27). Esto es, la participación de regiones, estados o comunidades en el sistema federal se concreta en la toma de decisiones (Ramos, 1999: 18). Así, la voluntad nacional es la expresión soberana de cada una de las partes constituyentes, inicialmente plasmada en la decisión de integrarse en un pacto federal. De manera sucesiva, la intervención de las partes federadas en las decisiones relevantes para la integración de la voluntad nacional es parte del funcionamiento de un sistema federalista.

Pese a que la distribución y ejercicio de competencias materializa la distribución de poder en el sistema, el número de estas para cada orden de gobierno no es lo más significativo para su funcionamiento federal. La distribución de poder, especialmente para las entidades federadas, es más de orden cualitativo: tiene más sentido en función de su relevancia para la conformación de la voluntad nacional, concretada en su participación en las decisiones nacionales. Sin esta relevancia, el sistema podría estar muy lejos de un modelo federal.

Las *relaciones intergubernamentales* (RIG) también son indicativas del funcionamiento federal de un sistema. Como señala Elazar (1987), en un primer nivel las RIG pueden considerarse un fenómeno universal, encontradas donde dos o más gobiernos interactúan en el desarrollo y ejecución de políticas y programas públicos. En el marco de un sistema federal, pueden considerarse la forma y medios para operacionalizar el sistema mediante relaciones extensivas y continuas entre los gobiernos federal, estatal o cualquier combinación de las mismas<sup>5</sup>. Las RIG pueden estar en consonancia con las competencias de cada orden, pero no necesariamente. En la práctica, puede haber interpretaciones particulares sobre el ejercicio de esas competencias e incluso derivar en conflicto entre las partes. Así, las RIG son parte

del proceso de influencia entre órdenes de gobierno, lo cual fortalece la tesis de que en un sistema federal no solo cuenta la estructura, sino también su funcionamiento.

La forma y estructura de las RIG son un eslabón crítico para el funcionamiento de un sistema federal y, por ende, para los procesos de las políticas, ya que, como afirma Thomas (1979: 423), “implementar políticas en un contexto de relaciones intergubernamentales opera en contra de la discreción administrativa centralizada”. A su vez, Derthick (1972) expresa que la estructura de las relaciones intergubernamentales es crucial para el éxito o fracaso de las políticas.

La práctica en el sistema político -en el sentido de acceso, control y mantenimiento del poder- también es determinante en el funcionamiento del sistema federal. Como apunta Guillén (1999), en la práctica de las relaciones intergubernamentales un sistema político puede anular el federalismo o estimularlo. Así, las lógicas de los actores políticos del sistema pueden animar el federalismo o empujarlo hacia otro tipo de arreglos. Tanto las RIG como la práctica política en el sistema son posteriores al pacto fundante y pueden ocurrir dentro de la institucionalidad -como acuerdos o convenios- o al margen de la misma -arreglos o negociaciones derivadas de *reglas no escritas*-, que hasta cierto punto permiten su funcionamiento, pero no necesariamente federal. Nada impide que estas prácticas puedan fortalecer el federalismo, siempre y cuando operen en ese sentido. Esta dimensión es relevante para el sistema, porque configura prácticas para su posible funcionamiento federal, considerando que el cambio en la constitucionalidad y su legislación suele ser más lento.

#### *Centralismo: anomalía en el funcionamiento federal*

En un sistema previamente federal, la más típica de las tendencias del Gobierno nacional es la concentración de competencias, recursos y su ejercicio en demérito de las entidades federadas<sup>6</sup>. Incluso procesos como la descentralización, en apariencia para fortalecer el federalismo, lo delegado o descentralizado es más una decisión del Gobierno federal que un acuerdo entre las partes. Paradójicamente, lo que se “federaliza” o se descentraliza obedece a una decisión centralizada. Como menciona Elazar (1987: 198) en referencia a modelos jerárquicos o centro-periferia, “las iniciativas son más probables de provenir del centro o la cima que de la periferia o la base”. Además, la constitución y la legislación secundaria suelen dotar al Gobierno nacional de excesivas competencias (Marván, 1997; Díaz-Cayeros,

Una posibilidad inherente al sistema federal es la capacidad de las partes federadas, en tanto iguales, para intervenir en las decisiones nacionales, lo cual funciona como mecanismo del sistema para guardar su equilibrio en la distribución del poder.

2004) convirtiendo en centralizado a un Estado cuyo origen es federal, lo que en términos políticos se conoce como *centralismo*, cuyas expresiones concretas son la dependencia y subordinación de las entidades federadas al Gobierno nacional.

En un sistema federal centralizado, las competencias -como la recaudación, la distribución del presupuesto o la formulación de políticas- tienden a concentrarse en el Gobierno nacional. En los modelos federales, la concentración de funciones públicas por los gobiernos nacionales siempre ha sido considerado una anomalía, una distorsión del principio de no concentración y un problema a superar (Guillén, 1999). De acuerdo con Aguilar (1996b: 60), la centralización del poder frecuentemente es argumentada “como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y debilidad de los poderes en un sistema federal”. Pero el centralismo, como tendencia, se opone abiertamente al funcionamiento del modelo federal, pues socava las capacidades de las partes federadas y anula la posibilidad de acuerdos entre iguales, parte de la esencia del federalismo.

En contraparte, una característica especial de un sistema federal es su carácter no centralizado (Elazar, 1987: 198). Así, una posibilidad inherente al mismo es la capacidad de las partes federadas, en tanto iguales, para intervenir en las decisiones nacionales, lo cual funciona como mecanismo del sistema para guardar su equilibrio en la distribución del poder.

## 2. El diseño de políticas en un sistema federal

En un federalismo, la hechura de políticas públicas en general responde a la distribución de competencias constitucionales entre órdenes de gobierno o al acuerdo federal entre las partes. Sin embargo, para Congleton ...[et al] (2003: 167) la división de la autoridad para el *policy making* entre gobiernos centrales y regionales raramente se asienta en el documento constitucional, sino que emerge gradualmente a través de procesos de negociación. De esta forma, con independencia del origen de las competencias, cada Gobierno tiene exclusividad en materias propias y existe concurrencia en materias comunes. Es el caso de las políticas nacionales cuyas materias no se reservan al Gobierno federal, que al surgir del acuerdo entre las partes obtienen el carácter de federales. Así, un rasgo común de toda política federal es que son negociadas entre las partes de la federación, no impuestas por alguna de estas. Al participar en el diseño de políticas nacionales, las entidades federadas reivindican su relevancia en las

decisiones generales y hacen efectivo el funcionamiento del sistema federal. Lo expresado por Elazar (1987: 5-6) no deja lugar a dudas: “Como un principio político, el federalismo tiene que hacer la difusión constitucional del poder de modo que los elementos constituyentes de un arreglo federal por derecho comparten los procesos comunes del *policy making* y de administración, mientras que las actividades del Gobierno común son conducidas de tal forma que mantienen sus integridades respectivas... En los sistemas federales, las políticas básicas son hechas e implementadas a través de alguna forma de negociación, de modo que todos pueden compartir los procesos de toma de decisiones y de ejecución del sistema”.

El valor intrínseco de la igualdad entre las partes en un régimen federal, propuesto por Elazar (1987), también implica su inclusión en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Estos supuestos son aplicables a un sistema federal con pretendido funcionamiento de federalismo. Lo esencial es conocer los elementos que caracterizan el diseño de las políticas en un sistema federal. Para este ejercicio, conviene identificar las formas de participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes. Metodológicamente se pueden distinguir tres:

1. *Descentralización del diseño de la política.* Se descentraliza o reconoce la autoridad para hacer políticas a los gobiernos locales. Es la *decentralization of policy making* (Elazar, 1987); o la *local policy making power decentralization* (Congleton ...[et al], 2003). Hay dos escenarios posibles: transferencia uniforme de autoridad para hacer políticas a todos los gobiernos locales, o transferencia de competencias según acuerdo entre un gobierno local y el federal -por menú-. Aunque de acuerdo al mismo autor, existirán variadas capacidades de los gobiernos locales para aprovechar y atraer nueva autoridad, lo cual puede originar un *federalismo asimétrico*.

2. *Descentralización de la implementación de la política.* El Gobierno federal diseña la política y los locales la ejecutan -posiblemente bajo reglas determinadas por el Gobierno federal-. A este proceso también se le llama *decentralized policy implementation* o *decentralization of policy implementation* (Elazar, 1987). También equivale a la *delegación*, mediante la cual el Gobierno central transfiere responsabilidades para la toma de decisiones y administración de funciones públicas a los gobiernos locales (Litvack ...[et al], 1998).

3. *Participación de las entidades federadas en el diseño de la política nacional concurrente.* Es el proceso óptimo en un sistema federal porque las partes federadas -incluso municipalidades-, o su

**En un federalismo lo importante no es quién diseña o ejecuta la política y sus contenidos, sino que estos procesos resulten del acuerdo o consenso.**

representación, intervienen directamente en el diseño de las políticas nacionales. Por ende, contenidos, criterios de distribución de recursos y formas de implementación son resultados de un acuerdo federal, previstos en el diseño de la política.

De estas formas, el caso extremo es la *no participación de las entidades federadas en las políticas nacionales concurrentes*. El Gobierno nacional centraliza el diseño y ejecución de las políticas, lo cual es una anomalía en el funcionamiento de un régimen federal, salvo que medie acuerdo. En un federalismo lo importante no es quién diseña o ejecuta la política y sus contenidos, sino que estos procesos resulten del acuerdo o consenso. Como bien plantean Sundquist y Davis (1969) para el caso de programas nacionales, lo importante no es el contenido del programa, sino que deliberadamente sea formulado conjuntamente.

#### *La centralización de las políticas nacionales*

Un problema de concepción en un sistema federal es cuando el Gobierno nacional se equipara al Estado en su conjunto, sin reconocer a las partes que lo integran. Por lo mismo, tenderá a asumir funciones que corresponden a todo el Estado. En la práctica equivale a que el Gobierno federal asuma como responsabilidad exclusiva el diseño de la mayor parte de las políticas nacionales, que en realidad son materia de concurrencia. O que en el sistema federal el Gobierno central asuma el rol de reformador de los asuntos locales (Derthick, 1972: 94). En general, parte de este proceso es justificado por la sabiduría convencional que veía a la centralización como proceso inevitable en la construcción de los Estado-nación del siglo XX (Elazar, 1987: 201). No obstante, en un sistema federal existe un conflicto entre el diseño centralizado de las políticas nacionales y el funcionamiento esperado de su estructura como federalismo<sup>7</sup>.

Un sistema federal crea numerosas complicaciones cuando llega a implementar la política nacional sobre una base más uniforme (Jones y Thomas, 1976: 8). Además, la estandarización de los programas nacionales para su aplicación en los ámbitos locales se convierte en una dificultad cuando las soluciones a problemas nacionales no se ajustan claramente a todas las situaciones (Thomas, 1979: 423). Por ende, el problema real no es estandarizar adecuadamente, sino la centralización que excluye a las partes constituyentes.

En un sistema federal el diseño centralizado de las políticas nacionales concurrentes es una contradicción desde la perspectiva del federalismo. Así, cualquier programa centralizado que pretenda

En un sistema federal resulta crítica la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno, ya que repercute en el control y diseño de las políticas nacionales concurrentes.

restar autoridad a los gobiernos constituyentes a través de la imposición de reglas, entra en conflicto con el funcionamiento federal. En este sistema es vital una representación adecuada de las entidades federadas en el proceso del *policy making* nacional, la cual es otro de los rasgos institucionales de una federación (Filippov ...[et al], 2004).

La centralización en el diseño de las políticas requiere implícitamente que la estructura federal no funcione como tal, pues tenderá a reproducir un sistema centralizado donde no se reconoce al federalismo ni a sus partes. Es la omisión del *pensamiento federal*, es decir de aproximarse al problema de organizar las relaciones políticas desde una perspectiva federalista más que centralista (Elazar, 1987: 12). Sin embargo, es posible que, pese a políticas y reglas definidas centralmente, las estructuras federales tiendan a funcionar como tales. Como afirmaron Pressman y Wildavsky (1984: 161) hace casi tres décadas: “Nadie supone que el sistema federal esté por desaparecer. Si el principio federal mantiene su vitalidad, entonces significa precisamente que las organizaciones estatales y locales deben ser capaces de oponerse, demorar y rechazar las iniciativas federales. Cuando esta clase de acciones ya no puedan ser emprendidas, no hay independencia estatal o local y, en consecuencia, tampoco federalismo operativo. Su forma podría seguir siendo visible pero la sustancia habrá desaparecido”.

### *Centralización fiscal, centralización de la política*

En un sistema federal resulta crítica la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno, ya que repercute en el control y diseño de las políticas nacionales concurrentes. A pesar de la concurrencia en determinada materia, el Gobierno federal podría concentrar el ingreso y el gasto y, por tanto, el poder decisorio expresado en el diseño e implementación de la política<sup>8</sup>.

La cuestión fiscal es crítica para la modalidad que adopta el diseño de la política. Cuando una política se financia a través de gastos compartidos, se supone que también se comparten su diseño e implementación, o se acuerdan sus modalidades. Pero cuando la mayor parte de los recursos provienen de un solo Gobierno, regularmente el federal, este podría arrogarse el derecho del diseño de la política, de decidir qué orden de gobierno implementa y de imponer contenidos, condiciones de ejecución o cambios institucionales<sup>9</sup>, convirtiéndose de hecho en el principal actor en el proceso de diseño de la política.

En un sistema federal donde el Gobierno nacional mantiene el mayor poder de gasto, tratará de intervenir en cualquier materia de política, incluso en aquellas reservadas a los gobiernos subnacionales<sup>10</sup>. Es posible que para salvar este problema se requiera de la aportación de recursos de los otros órdenes de gobierno, o la redistribución de las facultades del ingreso y gasto entre estos.

Por otra parte, la descentralización de políticas nacionales se relaciona con problemas de diseño de sistemas fiscales intergubernamentales, pues cuando los gobiernos subnacionales se financian con transferencias de otros niveles de gobierno, crece la dificultad de asignar responsabilidad por la política (Wibbels, 2006: 170). Al mismo tiempo, el desfase entre el gasto y sus atribuciones fiscales locales, provoca que los gobiernos subnacionales sean menos responsables ante sus ciudadanos (Díaz-Cayeros, 2004).

La centralización fiscal puede considerarse una anomalía en el funcionamiento de un sistema federal, pues repercute en la centralización de la política, al concentrar el Gobierno nacional las decisiones sobre el diseño, y es contexto favorable para imponer condicionamientos sobre la implementación<sup>11</sup>.

### *¿Descentralización de la implementación o diseño federal de la política nacional?*

Descentralizar la implementación de las políticas nacionales ha sido una vía para atenuar la centralización del diseño en el Gobierno federal. Pero plantea la falsa dicotomía entre política y administración, entre *decisores* y *ejecutores*: en una parte sitúa el diseño de la política -Gobierno federal- y en otra, su ejecución -gobiernos locales<sup>12</sup>. El problema es que considera como ejecutores a gobiernos que son decisores o *policy makers* al ser componentes de una federación. Es decir, existe una diferencia sustantiva entre ubicarlos como agentes de implementación, subordinados o extensiones administrativas, a reconocerlos como actores en el proceso general de la política. La centralización en la hechura de las políticas no reconoce esta cuestión.

En la descentralización de una política, el Gobierno federal puede suponer que los gobiernos locales actuarán conforme a las previsiones trazadas por la política nacional, y que darán igual prioridad a todos los objetivos de la política, sin reconocer que en un sistema federal no existen jerarquías ni medios para ordenarles a actuar bajo determinados objetivos (Van Horn y Van Meter, 1976). Aquel no considera que los gobiernos subnacionales tendrán respuestas adaptativas al



actuar como agentes de implementación del Gobierno federal, como ya se ha demostrado (Elmore, 1985; Merino y Macedo, 2006), o que los implementadores locales no ejecutarán los estándares de la política porque rechazan sus objetivos (Van Horn y Van Meter, 1976: 55). Es cierto que en un sistema federal las agencias de un Gobierno pueden servir como agentes del otro, pero esto solo se da por mutuo acuerdo (Elazar, 1987: 82).

### ***La política de las políticas en un sistema federal***

La complejidad de las políticas es mayor en los sistemas federales, donde *por diseño* el poder se distribuye en más de un centro (Elazar, 1987), entre los órdenes de gobierno de la federación, que por derecho propio pueden participar en las decisiones nacionales. En este sistema, el proceso de las políticas nacionales no es exclusivo del Gobierno federal por varias razones:

- Existencia de más de un orden de gobierno.
- Políticas concurrentes, *por acuerdo o por diseño constitucional*.
- Roles en el *policy making* nacional para las partes federadas, establecidos en la legislación secundaria o normas administrativas.

*Por diseño* el federalismo es un sistema que permite la participación de múltiples actores gubernamentales de cada orden reconocido en el *policy making* nacional -como las legislaturas nacional y estatales; los ejecutivos federal, estatales y de municipalidades; los poderes judicial federal y estatales; y gabinetes, agencias gubernamentales y burocracias de todos los órdenes de gobierno-. Además, el *policy making* es básicamente un proceso de negociación. Stein ...[et al] (2005: 17) mencionan que el *policy making* puede ser comprendido como un proceso de trato e intercambio (o transacciones) entre actores políticos. Por su parte, Elmore (1985: 51) señala que hacer una política es construir una estrategia de negociación que involucra una serie de juicios calculados de cómo organizaciones e individuos responderán a la elección que les presenta la política. De esta forma, las partes federadas tienen la capacidad para negociar lo que el Gobierno nacional proponga o pretenda controlar o imponer.

Por la multiplicidad de actores que concurrirán al advenimiento o reformulación de alguna política en el sistema federal, la construcción del consenso es un proceso continuo durante todo el *policy making* (Thomas, 1979: 432)<sup>13</sup>. Esto es, en un sistema que funciona como federalismo, el consenso y la negociación -sobre las responsabilidades de cada orden de gobierno o el contenido de las políticas- son aspectos



La competencia y autoridad formal de cada Gobierno en el diseño e implementación de una política de carácter federal son una parte de lo que determina su rol.

comunes en materia de políticas y una medida del buen funcionamiento del sistema. Por lo tanto, la búsqueda de consensos acerca de la autoridad para hacer políticas y sobre su orientación se vuelve imperativa en un sistema federal, para no enfrentarse después a desviaciones en la implementación (Stein ...[et al], 2005; Braun ...[et al], 2002; Thomas, 1979; Van Horn y Van Meter, 1976).

Ante su posible exclusión en el diseño, la implementación se convierte en la revancha de las partes federadas para cambiar o adaptar la política a sus prioridades. Los actores subnacionales, estados y localidades, pueden afectar el *policy making* a través de diferentes canales, pues cuando participan en la implementación tienen la capacidad para cambiar la prioridad otorgada a los objetivos de la política nacional (Elmore, 1985). En la fase de implementación, gobernadores y alcaldes ejercen influencia al obstruir, retrasar o reformar las políticas (Stein ...[et al], 2005: 74). Por lo cual, Thomas (1979: 432) recomienda que antes de implementar una política se deben alcanzar acuerdos sobre la jurisdicción y autoridad entre agencias y gobiernos. Esto significa que los consensos críticos en una política corresponden a su fase de diseño. Más que en la implementación, una apropiada asignación de jurisdicción y autoridad entre gobiernos resulta clave para el proceso de diseño de la política federal.

La competencia y autoridad formal de cada Gobierno en el diseño e implementación de una política de carácter federal son una parte de lo que determina su rol. En un federalismo las políticas no se procesan solo a través de las competencias formales, ni las entidades federales y estatales son los únicos actores en el *policy making* nacional. La otra parte se procesa con otros agentes, en arenas donde se negocia o rediseña la política. Con independencia de la forma de Estado o de Gobierno, existe un conjunto de actores no formales con capacidad para influir sobre contenidos y objetivos de la política, como empresarios, partidos políticos, medios de comunicación, sindicatos y la sociedad civil. Esa es la comprensión del *policy making* como proceso político.

### **3. Perspectiva federalista para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes**

La mayor parte de los estudios que abordan las políticas públicas en un sistema federal no asumen una posición normativa (Jones y Thomas, 1976; Thomas, 1979; Hanf y Toonen, 1985; Elazar, 1987; Braun ...[et al], 2002). Más allá de consideraciones teóricas acerca del significado del federalismo, no establecen un marco normativo o

teórico acerca del diseño de políticas públicas en un sistema federal, como referencia para otros estudios, futuras investigaciones o el análisis y diseño de políticas<sup>14</sup>. En la mayoría de estas obras, el estudio de caso es el método para analizar el proceso de evaluación o implementación de políticas en un sistema federal. Aunque específicamente no examinan el diseño de políticas en un sistema federal, es posible identificar algunos de sus atributos y procesos característicos, que permiten establecer algunas generalizaciones al efecto.

El análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo es un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento del sistema federal. Este enfoque es parte de la búsqueda de “un marco apropiado a través del cual aproximarse al estudio de las dimensiones federales de tales sistemas” (Elazar, 1987: 14). En este caso se busca identificar la dimensión federal de las políticas nacionales. El ejercicio consiste en formular un modelo de contrastación desde el cual analizar la congruencia del proceso de diseño de una política determinada, con el funcionamiento de un sistema federal como federalismo.

La *perspectiva federalista* significa poner bajo el *lente conceptual* del federalismo la forma cómo se diseña una política nacional concurrente en un sistema federal. Un modelo que permita determinar cómo el diseño de la política expresa o concreta los principios del federalismo, o si este es un referente institucional en la hechura de políticas, como sugiere Cabrero (2000). En otros términos, cómo se expresa el adecuado funcionamiento de un sistema federal en el diseño de políticas nacionales concurrentes. Aunque el modelo no pretende convertirse en un marco normativo del proceso, sí tiene presente que el federalismo es un “concepto-valor” (Ramos, 1999) y su apuesta es tratar de comprenderlo mejor.

Bajo la perspectiva federalista, el objeto de estudio es la búsqueda de una política con carácter federal. Como declara Hecló (1972: 85): “La política no parece ser un fenómeno autodefinido; es una categoría analítica, cuyos contenidos son identificados por el analista más que por el hacedor de políticas o las piezas de la legislación o de la administración... La política existe más por la interrogación que por la intuición de los fenómenos políticos”.

En el caso de la *política federal*, su búsqueda implica determinar cuáles son sus procesos, características o naturaleza. Esa es la base, para después enfocar casos reales con el lente del federalismo, teniendo presente que “la consistencia o vulnerabilidad de cualquier

construcción teórica sobre el *policy process* está prejuizada por la teoría mayor de referencia” (Aguilar 1996: 29); la perspectiva federalista se construye a partir de la teoría federal, por lo cual podrá ser prejuizada a partir de los fundamentos de la misma.

La perspectiva federalista en el diseño de políticas se construye con los siguientes referentes para el modelo de contrastación: a) el arreglo institucional prevaleciente; b) los actores formales y reales del sistema federal en el *policy making*; c) las competencias formales y funcionales en el *policy making* de los órdenes de gobierno; d) las materias concurrentes; e) los mecanismos decisorios de las políticas; f) los acuerdos o convenios federales para la implementación; y g) las modalidades en el diseño e implementación de políticas. Cada uno de estos puntos se desarrolla a continuación.

#### *Identificación del arreglo institucional federal*

Elazar (1987: 7) señala que “el término ‘arreglo federal’ sugiere que hay más de una manera de aplicar los principios federales”. Es decir, no existe un arreglo federal único, porque habrá tantos federalismos como países con organización federal existan (Marván, 1997). Con independencia de ello, existe consenso acerca de que el federalismo es un sistema de poder compartido (Elazar, 1987; Wheare, 1956; Van Horn y Van Meter, 1976), donde coexisten competencias exclusivas y concurrentes entre órdenes de gobierno. Es la coexistencia de la autonomía y soberanía, por un lado, con la asociación, cooperación y coordinación, por el otro.

Por la dualidad de competencias, hay autores que distinguen entre *federalismo de poderes separados* -donde predomina la separación jurisdiccional constitucional entre gobiernos en varias materias de políticas, por lo cual son soberanos en el *policy making*, y enfatiza la autonomía y la variedad más que la cooperación funcional, armonización y solidaridad- y *federalismo de poder compartido* -basado en una división funcional de tareas entre niveles territoriales de gobierno, la mayoría de las decisiones son tomadas en el nivel federal con opinión de los gobiernos locales, y que tienen casi completamente en sus manos la implementación- (Braun ...[et al], 2002: 112). Es una distinción metodológica importante para el análisis del dominio de la política; aunque con independencia del tipo de federalismo identificando, regularmente coexisten competencias exclusivas y concurrentes. Bajo estas consideraciones, metodológicamente solo pueden ser objeto del análisis de diseño, desde la perspectiva federalista, las políticas

Metodológicamente solo pueden ser objeto del análisis de diseño, desde la perspectiva federalista, las políticas nacionales concurrentes, porque son las únicas sometidas a la jurisdicción de más de un orden de gobierno dentro de la estructura federal.

nacionales concurrentes, porque son las únicas sometidas a la jurisdicción de más de un orden de gobierno dentro de la estructura federal.

### *Órdenes de gobierno: actores del federalismo en el policy making nacional*

Los órdenes de gobierno de una estructura federal, por diseño constitucional y *de facto* -por ser interlocutores válidos-, son los actores del federalismo en materia de políticas. Así, para una política específica se determinan los actores formales y reales, y sus roles en el proceso de la política -diseñador, implementador-. Posteriormente se indaga si los roles determinados corresponden o son congruentes con el federalismo; es decir, si actúan como gobiernos. Estos roles, en el proceso de las políticas, pueden equipararse a cada una de sus fases: *decisores (policy makers)* para los participantes en la formulación, e *implementadores* para los de la instrumentación. Por supuesto que el rol de decisor es el más crítico, porque son los que acuerdan y deciden, como es el derecho de los gobiernos de un sistema federal.

La determinación de los roles materiales no se debe basar solo en la distribución formal de autoridad, sino también en el patrón de las relaciones intergubernamentales. Puede ocurrir, por ejemplo, que el Gobierno nacional pretenda ubicar a jurisdicciones políticas separadas como agentes administrativos o extensiones de una sola jurisdicción, lo cual resulta en un error conceptual (Elmore, 1985: 66).

Sin duda, en el diseño de políticas nacionales concurrentes el Gobierno federal necesita de la acción concertada con los gobiernos del sistema, pues son actores necesarios. De esta forma, una política solo puede llevar el adjetivo de *federal* en tanto incluya la participación como decisores a las partes de una federación. Sin embargo, los actores del federalismo en el *policy making* nacional no son únicamente los reconocidos por el Gobierno federal o los determinados por el diseño constitucional. Habrá que identificar también los órdenes de gobiernos que *de hecho* participan -como las municipalidades-.

### *Distribución de competencias entre órdenes de gobierno*

En principio, el proceso de formulación de la política pública nacional en un sistema federal depende de la distribución constitucional y legal de competencias entre órdenes de gobierno, por lo cual su identificación es básica porque indica los ámbitos exclusivos y concurrentes de cada gobierno, y establece la autoridad de cada quien en el proceso.

**La participación de los gobiernos componentes de un sistema federal en el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes, es una expresión de su funcionamiento como federalismo.**

No obstante, la distribución de competencias requiere revisar las instituciones y procesos administrativos que también suelen asignar competencias (Guillen, 2012).

En la formulación de políticas nacionales no solo es clave la distribución formal de competencias entre gobiernos, sino también el patrón de las relaciones intergubernamentales (Braun ...[et al], 2002), el cual también marca pautas sobre los ámbitos o competencias que realmente asume cada orden. Por ejemplo, en las competencias exclusivas, los gobiernos son soberanos para hacer su política, pero eso no descarta, mediante acuerdos, la participación de otros órdenes de gobierno con capacidad de gasto. Es posible que en las materias exclusivas que se decide compartir, los otros gobiernos actúen como agentes de quien tiene la potestad, es decir, como implementadores. Sin embargo, en el caso de competencias concurrentes ese rol solo es posible mediante el acuerdo, dado que no sería compatible con los principios de un sistema federal, donde sus gobiernos componentes son autónomos, no subordinados. En esas materias, la decisión unilateral de un orden de gobierno operaría en contra del funcionamiento esperado del sistema como federalismo.

#### *Identificación de materias concurrentes*

Para el ejercicio analítico del diseño de una política desde la perspectiva del federalismo, es clave identificar cuáles son las materias donde concurren los órdenes de gobierno, por diseño constitucional y por acuerdo entre los mismos. Metodológicamente interesa identificar los ámbitos compartidos o concurrentes, porque estarán sujetos al juego de las políticas, al tratarse propiamente de políticas de corte federal que requieren de la acción concertada y de la negociación entre los gobiernos de una federación -constitucionales y *de facto*-.

Las competencias concurrentes son una expresión del poder compartido -principio elemental del federalismo- y suponen la garantía de que la opinión de las partes federadas tiene un peso relevante en las decisiones nacionales sobre el diseño e implementación de políticas. En otros términos, la participación de los gobiernos componentes de un sistema federal en el proceso de diseño de políticas nacionales concurrentes, es una expresión de su funcionamiento como federalismo. Los distintivos no son la imposición ni los condicionamientos, sino la cooperación, la negociación y la coordinación, bajo mecanismos previamente establecidos. Precisamente, la construcción de un sistema federal de poder compartido “pasa por un alto grado de

interdependencia en el *policy making* y, por consiguiente, de consulta y negociación. Los sistemas de toma de decisiones conjuntas parecen ser la regla, y la armonización, la estandarización y la solidaridad forman la columna vertebral normativa del sistema” (Braun ...[et al], 2002: 116-117).

Pese a que en un federalismo coexisten espacios de autonomía con áreas de exclusividad, esto no significa supremacía de un poder sobre otro en áreas que son o pueden ser comunes. Al contrario, las materias comunes requieren necesariamente de la negociación y de la construcción de acuerdos, ya que estos distinguen a un sistema federal. Al menos así se ha demostrado en los federalismos clásicos como Suiza, Estados Unidos (Elazar, 1987) y Alemania, y otros de gran tamaño como Canadá (Braun ...[et al], 2002).

#### *Mecanismos federales decisorios para el diseño de las políticas*

Para las competencias concurrentes se supone la existencia de mecanismos formales para el acuerdo y la negociación, que constituyen los signos distintivos de la hechura de políticas en un sistema federal. En este, las acciones concertadas entre gobiernos, no las decisiones unilaterales, son el principal instrumento para la formulación e implementación de políticas concurrentes. La acción concertada representa el reconocimiento al poder y Gobierno compartidos, por un lado, y a la autonomía y soberanía, por el otro. Como mencionan Braun ...[et al] (2002), el sistema de poder compartido requiere el acomodo de diferentes intereses territoriales a través de la construcción del consenso en varios sistemas de negociación. Por su parte, Stein ...[et al] (2005: 19) señalan que las mejores políticas dependen crucialmente de la capacidad de los actores políticos para cooperar, alcanzar y mantener acuerdos intertemporales, ya que, en sistemas políticos que animan la cooperación y el consenso, las políticas públicas tenderán a ser de más alta calidad y los resultados cooperativos serán más probables con arenas institucionalizadas para el intercambio político.

En un sistema federal, la negociación, el acuerdo y la coordinación suponen una expresión institucional en instrumentos y mecanismos formales establecidos para la orientación y diseño de la política. Estos son jurídicos o administrativos. Los primeros pueden ser la constitución, una ley o la capacidad de veto, que también operan como mecanismos de protección constitucional al impedir la intromisión o imposición sobre competencias exclusivas de algún orden de gobierno sobre otro. Entre los instrumentos administrativos están los comités

Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes, con participación en las decisiones de todas las partes.

de planeación, mecanismos de codecisión, reuniones bilaterales, foros comunes o acuerdos administrativos entre gobiernos.

Elazar (1987: 208) destaca la tendencia de los sistemas federales a tomar decisiones en forma colegiada, sobre materias y políticas específicas, a través de organismos colegiados de propósito especial (*policy making bodies*), en los cuales gobiernos separados están representados, pero toman sus decisiones sobre bases colectivas. Menciona que si bien este tipo de organismos y de toma de decisiones no se establece en las teorías originales del federalismo, su funcionamiento no atenta contra sus principios. Aunque al precisar que no ha sido un elemento recurrente en los federalismos modernos -donde la idea de organizaciones separadas ha sido la norma-, es acorde a la toma de decisiones en el federalismo a través del consenso. En forma específica, Elazar señala que “el método colegiado puede en efecto permitir la preservación de los principios básicos del federalismo mientras alcance la toma de decisiones colectivas” (1987: 208). También considera que: “Hay toda la razón para creer que en el futuro habrá un uso continuo e incremental de arreglos para la toma de decisiones colegiadas y el desarrollo de organismos colegiados sobre bases intergubernamentales para dar cabida a las tendencias hacia la descentralización... La diseminación de la toma de decisiones colegiada es una función de la necesidad de los sistemas cada vez más complejos e interrelacionados para tener una hechura de política sencilla o mecanismos de coordinación en un número más grande de campos” (Elazar, 1987: 208-209).

Los mecanismos mencionados son precisamente los que permiten a un sistema federal funcionar como federalismo, pues garantizan al mismo tiempo el respeto a las áreas de autonomía de las partes federadas y el acuerdo necesario en materias comunes. Aunque pueden existir mecanismos informales que permitan el funcionamiento del sistema, no otorgan seguridad a las partes en el proceso de las políticas. Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes, con participación en las decisiones de todas las partes. Dichos mecanismos constituyen la reedición del acuerdo o pacto federal expresado en la hechura de políticas.

#### *Acuerdos o convenios federales para la implementación de la política*

El diseño de políticas federales tiende a ser un proceso de relaciones de negociación y coordinación, donde lo más importante no es quién

diseña o implementa, sino la forma cómo se deciden los procesos, su orientación y contenidos. Lo crítico es que las decisiones deriven de acuerdos o convenios *federales*, que lo serán en tanto sean adoptados por las partes del sistema. De hecho, como expone Elazar (1987), el término federalismo deriva del latín *foedus* que significa *covenant*, el cual se traduce como *convenio* o pacto.

Sobre esta base, resulta crítico para el federalismo que los acuerdos o convenios efectivamente deriven de la voluntad de las partes y como tal se cumplan. Por esta razón, es poco probable la aparición de efectos perversos en la fase de implementación -como los *efectos locales* por la acción de los gobiernos subnacionales- dado que la misma también resulta del acuerdo previo. Es decir, desde el diseño se establece la pauta sobre la orientación de la política. Dado que el acuerdo y la negociación resultan clave en un sistema cuyo principio esencial es la distribución del poder, el consenso resultante entre las partes en materia de políticas se expresa en instrumentos administrativos como *acuerdos* o *convenios federales*, que formalizan y expresan su voluntad.

#### *Modalidades en el diseño e implementación de las políticas*

El diseño e implementación de políticas en un sistema federal puede tener diferentes modalidades: descentralización del diseño, descentralización de la implementación, formulación conjunta, u otorgamiento de facultades exclusivas o de autoridad para diseñar políticas propias. En todos los casos, las modalidades resultan del diseño constitucional o del acuerdo entre las partes federadas. Al respecto, es elocuente la sentencia de Elazar (1987: XV): “el federalismo es un sistema de Gobierno basado en la elección y el diseño más que en el accidente o la fuerza”. Esto es, las modalidades de la política se derivan del diseño constitucional o del acuerdo federal. Cualquier otra variación en la forma de decisión podría estar fuera de los rasgos del federalismo.

#### ***Algunos argumentos para el diseño federal de la política***

Dado que el federal es un sistema de poder compartido, la negociación y la acción concertada son cuestiones obligatorias en la arena de las políticas, si bien los mecanismos para el *policy making* y las modalidades de diseño e implementación pueden variar en función del arreglo federal prevaleciente y del dominio del campo de la política. Como alertan Stein ...[et al] (2005), la efectividad de las políticas depende de los procesos críticos que les dan forma -los procesos de discutir, negociar,



aprobar e implementar-, y por sí mismos pueden ser tan importantes como los contenidos. Estas aseveraciones tienen mayor peso en un sistema federal, donde la cooperación basada en el acuerdo es parte de su esencia, junto con la existencia de mecanismos para el intercambio.

La participación de las entidades federadas en el diseño de políticas nacionales concurrentes es congruente con el funcionamiento de un sistema federal. Adicionalmente existen otros argumentos que refuerzan la conveniencia de esa participación:

a) *Evita efectos perversos sobre los resultados agregados de la política.* Debido a que “la separación estructural de los sistemas de políticas y administrativo crea fuertes incentivos para pasar por alto los efectos agregados” (Elmore, 1985: 58), en un sistema federal la separación entre el diseño y la implementación puede crear efectos perversos sobre los resultados agregados de la política. En tal sentido, resulta lógico que, para evitar este problema, las partes federadas también participen en el diseño a fin de que desde el inicio se negocie y acuerde la forma de intercambio de objetivos, con la condición de cuidar los efectos agregados de la política nacional. De otra forma, dado que las entidades federadas gozan de autoridad, podrían realizar tal intercambio en forma arbitraria.

b) *Responsabilidad compartida por los resultados de la política.* Conceptualmente, en un sistema federal, donde es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno el diseño de la política nacional concurrente, los resultados de la política también son compartidos. Por tal razón, la intervención de las entidades federadas en el diseño de la política nacional permite compartir las responsabilidades ante los ciudadanos por los resultados de las políticas. En términos de responsabilidad (*responsiveness*), el compartir el diseño de la política nacional<sup>15</sup> constituye un argumento para el establecimiento de políticas federales. En caso contrario, los gobiernos compiten en un juego por acreditarse iniciativas populares y trasladar a los otros los costos de programas impopulares u onerosos. Al mismo tiempo, los electores tendrían dificultades para atribuir responsabilidades por los resultados del sector público (Wibbels, 2006).

c) *Fortalecimiento institucional en el diseño de políticas.* Dado que un problema en los países en desarrollo es la debilidad institucional de los gobiernos subnacionales (Litvack ...[et al], 1998), una vía para

Un supuesto en la constitución de un sistema federal es tanto el reconocimiento de las diferencias iniciales como el posterior diseño de instrumentos para tratar de disminuirlas, sin eliminar su pluralidad.

fortalecerlos es su participación en el diseño de políticas nacionales como parte del *aprendizaje institucional* en el *policy making*. Situarlos solo como ejecutores de políticas no contribuye a su fortalecimiento institucional.

d) *Reconocimiento de la pluralidad y de las diferencias regionales*. El reconocimiento de la pluralidad es un principio político del federalismo. En contraparte, un problema inherente a las políticas nacionales, dada su aplicación uniforme, es que no suelen reconocer diferencias entre regiones u otros niveles territoriales. Debido a este no reconocimiento, es posible que los efectos y resultados de las políticas nacionales no sean uniformes. Teóricamente, este problema se resuelve en un sistema federal con la inclusión de las entidades federadas -e incluso municipalidades- como actores en el diseño de las políticas nacionales. Esta participación refuerza y mantiene la esencia del sistema, que es el reconocimiento a la diversidad. Así, un supuesto en la constitución de un sistema federal es tanto el reconocimiento de las diferencias iniciales como el posterior diseño de instrumentos para tratar de disminuirlas, sin eliminar su pluralidad.

e) *Inclusión de las preferencias locales*. El sistema federal, al admitir la existencia de más de un orden de gobierno, también permite el reconocimiento de las diferencias en las preferencias de consumidores-votantes sobre la provisión de bienes y servicios públicos locales (Tiebout, 1956). Dado que el nivel de gasto para bienes públicos locales refleja las preferencias de la población más adecuadamente de lo que pueden ser reflejadas en el nivel nacional (Tiebout, 1956: 416), en términos de política, una federal diseñada con la participación de las entidades federadas reflejará mejor las preferencias locales.

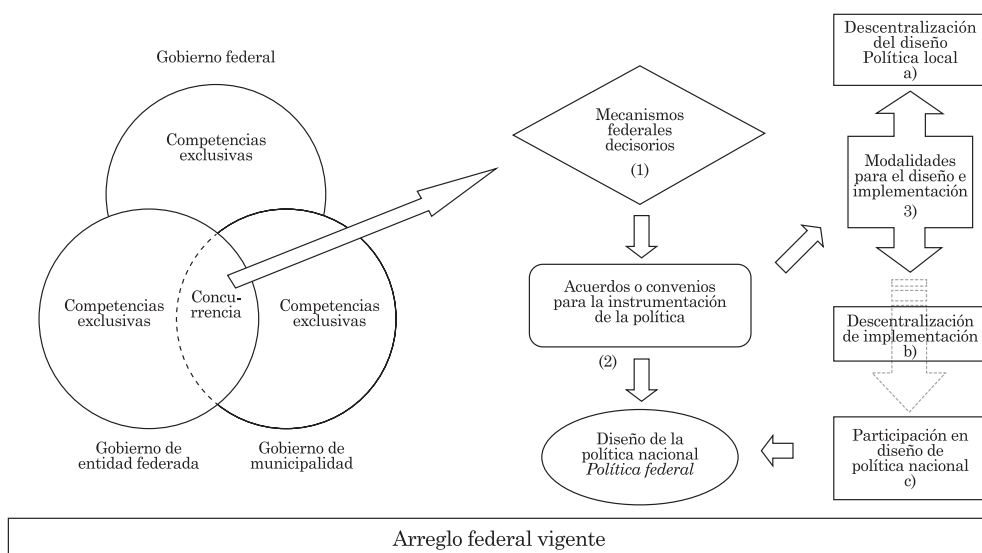
### ***Integración de la perspectiva federalista en un modelo de análisis***

Los elementos expuestos en el apartado anterior configuran la perspectiva federalista para el análisis de diseño de una política nacional, pero no necesariamente son una secuencia inflexible para considerar que una política nacional determinada se diseñó conforme al federalismo. Tales elementos tienen mayor sentido cuando se les integra en un modelo gráfico (ver Figura 1). Este parte del tipo de arreglo federal vigente, desde el cual se determinan los gobiernos actores en el *policy making* y las competencias formales y reales de cada uno en el proceso. Desde

esta base se identifican las competencias exclusivas y concurrentes de los órdenes de gobierno. Las últimas estarán sujetas al juego de las políticas y a los procesos de acuerdo y negociación a través de mecanismos federales decisorios establecidos. Como por diseño constitucional solo se establecen las materias concurrentes, pero no las funciones específicas, los mecanismos decisorios *ex profeso* permitirán identificar los roles que cada Gobierno tiene en el proceso. A través de estos mecanismos se acuerda el contenido y modalidades de la política, y se plasma en convenios o acuerdos federales para la implementación. Estos acuerdos son la base para determinar el rol final de cada Gobierno en el proceso.

Los escenarios posibles de los acuerdos son: descentralizar el diseño de la política hacia los gobiernos locales, por lo cual dejará de ser *federal* y será *local*, pero surgida del acuerdo federal. La otra opción es que el orden nacional diseñe y los gobiernos locales implementen la política. La tercera alternativa es acordar que todas las partes de la federación participen en el diseño de la política. Las dos últimas opciones darán lugar a políticas nacionales denominadas *federales*, porque surgen del acuerdo federal y los integrantes de la federación participan de alguna forma en el diseño o en la implementación.

**Figura N° 1**  
**Modelo para el análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo**



Fuente: elaboración propia.

El sistema federal, además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación-, es una forma de funcionamiento -el federalismo-. Así, se pueden encontrar Estados con estructuras federales pero que, en la práctica, carecen de un funcionamiento federal.

Si bien el modelo solo esquematiza lo que ocurriría idealmente en un sistema federal, constituye una herramienta para analizar el diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo. También es cierto que la validación empírica de este modelo requiere seleccionar una política nacional concurrente para verificar la congruencia del proceso de diseño con el federalismo.

## Conclusiones

Las categorías de análisis son una herramienta para confrontar la realidad. Para el análisis de un sistema federal se proponen las categorías: estructura y funcionamiento. La primera alude a la forma de organización del Estado, esto es, la federación. La segunda, el federalismo, se refiere a una forma particular de funcionamiento de los Estados nacionales. A partir de estas se puede afirmar que el sistema federal, además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación-, es una forma de funcionamiento -el federalismo-. Así, se pueden encontrar Estados con estructuras federales pero que, en la práctica, carecen de un funcionamiento federal. Lo ideal sería encontrar al mismo tiempo estructura y funcionamiento, federación y federalismo.

Estas categorías son la base para analizar el proceso de diseño de las políticas desde la perspectiva del federalismo. De esta forma, las políticas federales implican diseños bajo un proceso federal con intervención de las partes de la federación. Este análisis permite distinguir entre *políticas nacionales*, elaboradas solo por el Gobierno federal y de cobertura nacional, y las *políticas federales*, formuladas con el acuerdo de las partes de una federación, que, por lo tanto, incluyen la dimensión política del federalismo. Esto muestra que en un sistema federal, el diseño de políticas nacionales no es un mero acto administrativo, es un acto político. Al existir competencias compartidas en materia de políticas, el Gobierno federal no puede actuar en el *policy making* como Gobierno en un Estado unitario.

En suma, la perspectiva federalista supone la participación de todas las partes de la federación en el diseño de políticas nacionales concurrentes, y sugiere que el federal es un sistema diseñado para hacer mejores políticas.

## Notas

(1) Se emplearán como sinónimos de *diseño* de políticas, la *elaboración*, la *formulación* y la *hechura*.

(2) En un sistema federal las entidades federadas tienen diversas denominaciones como repúblicas (Rusia), estados (EE. UU., México), provincias (Canadá), cantones (Suiza) o länder (Alemania).

(3) Congleton ...[et al] (2003) proponen una *teoría del federalismo por menú*, donde las competencias asignadas a las entidades federadas es producto de una negociación entre Gobierno central y regionales.

(4) Para trascender la visión legalista del federalismo, Wright (1978) propone el concepto de *relaciones intergubernamentales* (RIG), para incluir un amplio rango de interacciones entre gobiernos.

(5) Como confirma Elazar (1987: 13), la emergencia del término *relaciones intergubernamentales* fue el inicio de estudios serios sobre la administración de sistemas federales, separados de las dimensiones legales y constitucionales del federalismo.

(6) Un estudio empírico sobre Brasil, México y Venezuela muestra una tendencia predominante hacia la centralización (Harris, 1983). Dicha tendencia tampoco es ajena en el modelo federal clásico de Estados Unidos, donde para sortear la crisis durante la gran depresión, el Gobierno del presidente Roosevelt centralizó gran parte de las funciones estatales.

(7) Derthick (1972: 83-102), al referirse a “los límites de la centralización”, señala algunas de las razones del fracaso de los programas federales en Estados Unidos, e implícitamente *del problema en un régimen federal de la no participación de los gobiernos locales en el diseño de las políticas nacionales*, al cuestionar el supuesto de una fácil articulación de aquellos a los objetivos federales. Su tesis es que “el fracaso resultó principalmente de la limitada habilidad del Gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y de su tendencia a concebir objetivos en términos ideales”.

(8) Como reconoce Guillén (2012) para el caso de México, la concentración de los recursos económicos nacionales y una legislación funcional a esa concentración generan una posición dominante del Gobierno federal sobre el conjunto de responsabilidades compartidas con estados y municipios.

(9) Las transferencias condicionadas parecen ser un patrón recurrente en los sistemas federales, como ha ocurrido en Canadá (Braun ...[et al], 2002), Estados Unidos (Thomas, 1979) y México, donde lo característico ha sido ofrecer transferencias a cambio de reformas institucionales, y ubicándose como instrumentos del Gobierno federal sobre los gobiernos subnacionales, independientemente del arreglo federal.

(10) Como en Canadá, donde el Gobierno federal ha intentado asumir facultades de las provincias (Braun ...[et al], 2002); o en México, con la intervención del Gobierno federal en la política urbana, la cual es exclusiva de los municipios.

(11) Salvo en Alemania, donde si los *Länder* cofinancian materias exclusivas del Gobierno federal, este tiene derecho a determinar cómo deben

ser implementadas solo si iguala la mitad de las inversiones de aquellos (Braun ...[et al], 2002: 123).

(12) Por ejemplo, en Estados Unidos, bajo la presidencia de Johnson, para alcanzar las metas de la *Gran Sociedad* y de la *Guerra contra la Pobreza*, el Gobierno federal convirtió a los gobiernos estatales y locales en sus instrumentos a través de transferencias, que por su monto difícilmente rehusaban gobernadores, alcaldes y legisladores locales (Aguilar en Aguilar, 1996b: 22).

(13) Por ejemplo, en Argentina son frecuentes los apoyos provinciales a políticas nacionales a cambio de beneficios fiscales, lo cual contribuye a crear un sistema político que tiende a operar más sobre la base del intercambio clientelístico, que de los debates de política y construcción del consenso (Stein ...[et al], 2005).

(14) El más cercano a esta búsqueda es la propuesta de Van Horn y Van Meter (1976), quienes establecen un marco conceptual para el estudio de la implementación de políticas en un sistema intergubernamental, en referencia al federalismo.

(15) Lo que Wibbels (2006) denomina *dual national/subnational accountability*.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1996a), "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (1996b), "Estudio introductorio", en *La implementación de las políticas*, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice; y Wälti, Sonja (2002), "The Influence of Federalism on Fiscal Policy Making", en *European Journal of Political Research*, Vol. 41 N° 1, pp. 115-145.
- Cabrero, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en México: límite de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 9 N° 2, pp. 189-229.
- Cabrero, Enrique; Flamand, Laura; Santizo, Claudia; y Vega, Alejandro (1997), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 6 N° 2, pp. 329-387.
- Congleton, Roger; Kyriacou, Andreas; y Bacaria, Jordi (2003), "A Theory of Menu Federalism: Decentralization by Political Agreement", en *Constitutional Political*

- Economy*, Vol. 14 N° 3, pp. 167-190.
- Derthick, Martha (1972), *New Towns in Town: Why a Federal Program Failed*, Washington, Urban Institute.
- Díaz-Cayeros, Alberto (1995), *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Fundación Friedrich Naumann en México; Centro de Investigación para el Desarrollo; Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_ (2004), "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", en *Política y Gobierno*, Vol. 12 N° 2, pp. 229-262.
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- Elmore, Richard F. (1985), "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design*, K. Hanf y T. C. Toonen (eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Filippov, Mikhail; Ordeshook, Peter; y Shvetsova, Olga (2004), *Designing Federalism: a Theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Guillén López, Tonatiuh (1999), "Federalismo, gobiernos locales y democracia", México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; N° 17).
- \_\_\_\_\_ (2012), "Asuntos públicos y sistema federal en México: responsabilidades entre los órdenes de gobierno", en *Gobernanza por resultados en México: eficacia directiva 2006-2012*, J. M. Ramos García y T. Guillén López (coords.), Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte.
- Hanf, Kennet y Toonen, Theo C. (eds.) (1985), *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Harris, Richard (1983), "Centralization and Decentralization in Latin America", en *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, G. S. Cheema y D. A. Rondinelli (eds.), Beverly Hills, Sage Publications.
- Heclo, Hugh (1972), "Review Article: Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, Vol. 2 N° 1, pp. 83-108.
- Jones, Charles O. y Thomas, Robert D. (eds.) (1976), *Public Policy Making in a Federal System*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Litvack, Jennie; Ahmad, Junaid; y Bird, Richard (1998), *Rethinking Decentralization*

- in Developing Countries*, Washington, The World Bank (Sector Studies Series).
- Marván Laborde, Ignacio (1997), "Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México", en *Política y Gobierno*, Vol. 4 N° 1, pp. 149-166.
- Merino, Mauricio y Macedo, Ignacio (2006), "La política autista: crítica a la red de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 15 N° 2, pp. 411-456.
- Montesquieu (1906), *El espíritu de las leyes*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. Tomo I.
- Nice, David (1987), *Federalism: the Politics of Intergovernmental Relations*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Ostrom, Vincent (1985), "Multiorganizational Arrangements in the Governance of Unitary and Federal Political Systems", en *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design*, K. Hanf y T. C. Toonen (eds.), Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Ramos García, José María (1999), "Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 62, pp. 9-46.
- Rowland, Allison M. (1999), "Los municipios y la coordinación intergubernamental", México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cuaderno del Proyecto Agenda de la Reforma Municipal; N° 5).
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, E; y Payne, Mark (coords.) (2005), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America; 2006 Report*, Washington, BID; Harvard University. David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Sundquist, James y Davis, David (1969), *Making Federalism Work: a Study of Program Coordination at the Community Level*, Washington, The Brookings Institution.
- Thomas, Robert (1979), "Implementing Federal Programs at the Local Level", en *Political Science Quarterly*, Vol. 94 N° 3, pp. 419-435.
- Tiebout, Charles M. (1956), "A Pure Theory of Local Expenditures", en *The Journal of Political Economy*, Vol. 64 N° 5, pp. 416-424.
- Van Horn, Carl y Van Meter, Donald (1976), "The Implementation of



- Intergovernmental Policy”, en *Public Policy Making in a Federal System*, Charles O. Jones y Robert D. Thomas (eds.), Beverly Hills, Sage Publications.
- Wheare, Kenneth Clinton (1956), *Federal Government*, London, Oxford University Press. Royal Institute of International Affairs; Amen House.
- Wibbels, Eric (2006), “Madison in Baghdad? Decentralization and Federalism in Comparative Politics”, en *The Annual Review of Political Science*, Vol. 9, pp. 165-188.
- Wright, Deil Spencer (1978), *Understanding Intergovernmental Relations: Public Policy and Participants’ Perspectives in Local, State and Federal Governments*, North Scituate, Duxbury Press.