

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios
Políticos y Administrativos A.C.

México

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio

El reto de políticas de Estado en los sistemas federales: reflexiones en torno al caso de
México

Buen Gobierno, núm. 17, julio-diciembre, 2014, pp. 8-34

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

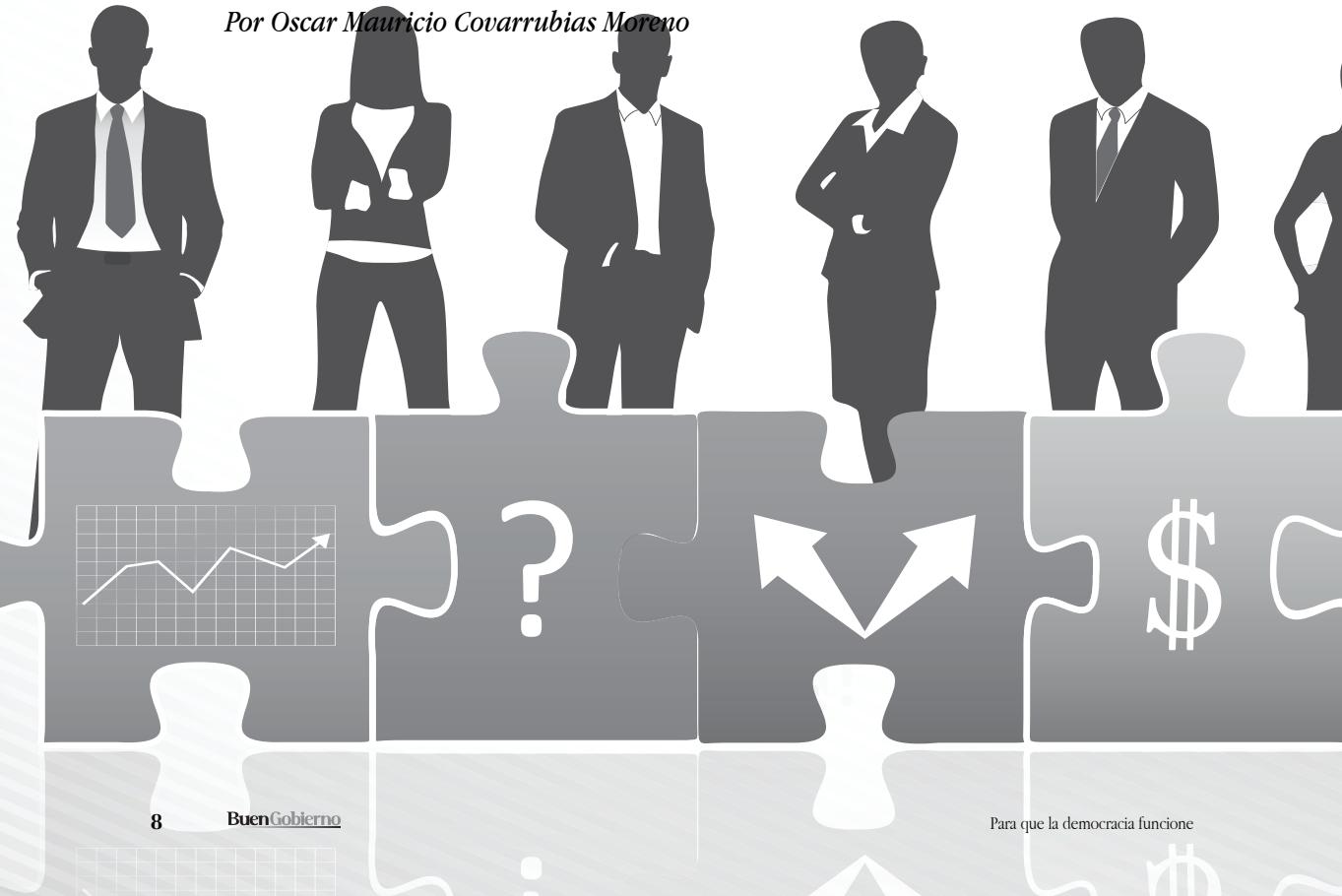
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660538003>

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

El reto de políticas de estados
en los sistemas federales:

reflexiones en torno al caso México

Por Oscar Mauricio Covarrubias Moreno



RESUMEN

Aunque el presente estudio tiene como punto de partida el federalismo en México, su elaboración se inscribe en la tendencia de la creciente ampliación de los ámbitos de decisión común que experimentan los sistemas federales en diversas partes del mundo, donde las posibilidades de enfrentar eficazmente los grandes problemas que afectan el bienestar y prosperidad de la sociedad en nuestros días, dependerán no solo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede provenir de una visión espacial, conceptual y temporal de largo alcance. Para explorar el desafío que supone construir “políticas comprehensivas” en el federalismo, este artículo se estructuró intentando responder secuencialmente a las siguientes preguntas: ¿Qué significado tiene la complejidad de los problemas sociales en términos del estudio y práctica del gobierno? ¿Cuáles son las implicaciones en el funcionamiento del sistema federal? ¿Por qué es necesario ampliar los horizontes en la concepción de las políticas? ¿En qué medida las “políticas comprehensivas” o políticas de Estado representan una vía para reconstruir o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado federal ante los inquietantes problemas sociales?

Palabras clave: Visión de Estado, Políticas Comprehensivas, Gobierno Holístico, Problemas Públicos Complejos

Abstract: *This study analyzed through the case of Mexico, the increasing expansion of the areas experiencing common decision in federal systems around the world, where the potential to effectively address the major problems affecting the welfare and prosperity of society today, depend not only greater coordination, but a kind of coordination that can only come from a comprehensive long-range vision. To explore the challenge of building “comprehensive policies” on federalism, this article is structured sequentially trying to answer the following questions: What does the complexity of social problems in terms of study and practice of government? What are the implications for the operation of the federal system? Why is it necessary to expand the horizons in the design of policies? How the “comprehensive policies” are a way to rebuild or strengthen the capacity of the federal response to the disturbing social problems?*

Keywords: *State Vision, Policies Comprehensive, Holistic Governance, Complex Public Problems*

INTRODUCCIÓN

Para ofrecer un poco de contexto inicial a nuestro tema de reflexión, es pertinente señalar que en la ceremonia conmemorativa de los 200 años del inicio de la gesta de Independencia de México, los líderes de las Cámara de Senadores, Manlio Fabio Beltrones, y de la Cámara de Diputados, Jorge Carlos Ramírez Marín, demandaron ante el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa y el gabinete en pleno, políticas de Estado que trasciendan a los gobiernos en turno: “Es la hora de los acuerdos políticos y sociales para reordenar a nuestro país y concluir grandes pendientes con nuestra historia.” También, el propio Presidente Calderón, se ha pronunciado sobre el imperativo de concebir políticas desde una visión de Estado: “una visión que trascienda los procesos electorales, intereses partidistas y gobiernos.”

Así, para abordar el desafío que supone construir *políticas de Estado* en el federalismo, este estudio estructuró intentando responder secuencialmente a las siguientes preguntas: ¿Qué significado tiene la complejidad de los problemas sociales en términos del estudio y práctica del quehacer gubernamental? ¿Cuáles son las implicaciones en el funcionamiento del sistema federal? ¿Por qué es necesario ampliar los horizontes en la concepción de las políticas? ¿En qué medida las *políticas de Estado* representan una vía para reconstruir o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado federal ante los inquietantes problemas sociales?

Aunque el presente artículo tiene como punto de partida el federalismo en México, su elaboración se inscribe en la tendencia de la creciente ampliación de los ámbitos de decisión común que experimentan los sistemas federales en diversas partes del mundo, donde las posibilidades de enfrentar eficazmente los grandes problemas que afectan el bienestar y prosperidad de la sociedad en nuestros días, dependerán no solo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede provenir de una visión espacial, conceptual y temporal de largo alcance.

1. LOS PROBLEMAS SOCIALES CONTEMPORÁNEOS

Podemos iniciar este primer apartado, señalando que 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 dimensiones: *espacial, causal* y *temporal*. Esto, 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 Sassen (2003: 31), 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. 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.

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 con-

tinente 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* (CGPD, 2011)”.

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 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* (2010).” 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 Prats (2005), 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 sociales estrechamente conectados entre sí, cada vez más pone en entredicho las estructuras y comportamientos 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 Jeffrey Johnson (2006:14), 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. 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.

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

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 períodos 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.

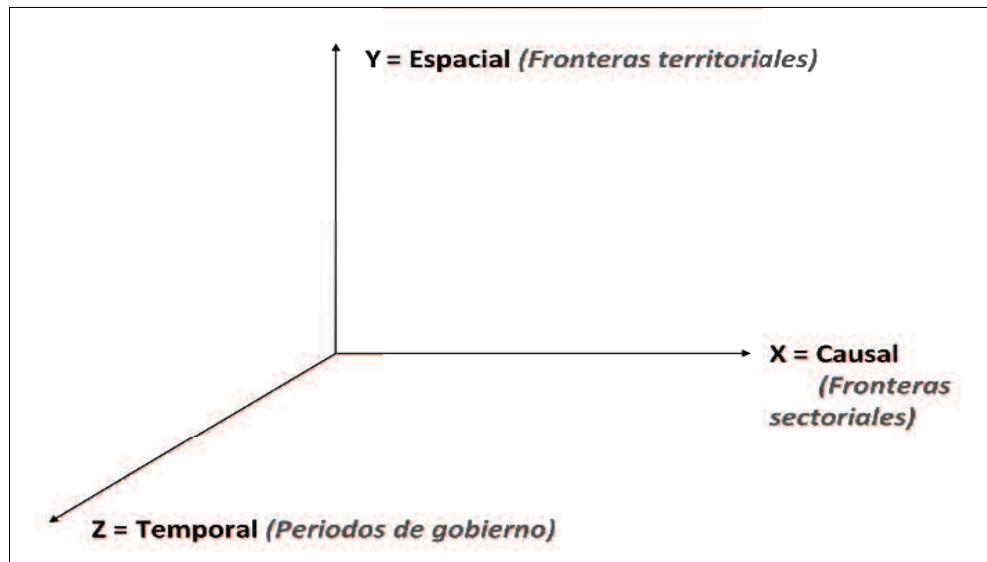
El deterioro del medio ambiente y la reversión de sus daños, el cambio demográfico que trae aparejado el envejecimiento de la población y la redistribución por edades, por citar algunos, son problemas que tienen una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos. Y que, en términos de política 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 u omisiones. 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 por el *feedback* débil y lento.

Las tres dimensiones señaladas, 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.

Cuadro 1: Problemas públicos: Transversalidad en tres dimensiones.



Fuente: Elaboración propia.

Menegoz (2003) 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 jerarquía. El amplio rango de problemas que caen en esta categoría, continua 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 los pueblos indígenas, la prevención de conflictos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el SIDA (European Parliament, 2006).

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 (GAO, 2007).

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 (UE-ALC, 2009).

Otro modo de nombrarlos es “*wicked problems*” o *problemas perversos*. El término “*wicked*” 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. 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 sitúo 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 (APSC, 2007).

En México, el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 denomina transversales a la prevención y atención de los riesgos naturales, la atención a los pueblos y comunidades indígenas, la igualdad de género, desarrollo de los jóvenes y la sustentabilidad ambiental (PEF, 2007). 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 (SEMARNAT, 2008).

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

2. REPERCUSIONES EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA FEDERAL

Una de las consecuencias directas de la naturaleza compleja o transversal de los problemas públicos contemporáneos, es la disminución del umbral de la acción unilateral o independiente y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Los intereses se yuxtaponen a nivel local y nacional, lo mismo que a escala global elevando como nunca antes el grado de interdependencia. Hoy en día más Estados se enfrentan a los mismos desafíos.

Innerarity (2009) advierte que los problemas emergentes desafían la autosuficiencia de los sistemas, límites y agendas locales y nacionales, distorsionan las prioridades, y obligan a los gobiernos a establecer alianzas. A los espacios comunes amenazados, puntualiza, corresponde un espacio de acción, coordinación y responsabilidad también comunes.

En este contexto, el federalismo en muchas partes del mundo está experimentando una considerable presión para el cambio y la innovación. Gran parte del apremio, tiene que ver precisamente con la exigencia de una mayor colaboración al interior, y entre los diferentes órdenes de gobierno. En las circunstancias actuales marcadas por un aumento sin precedentes en la conectividad y la interdependencia, la viabilidad del federalismo como forma de organización política, parece residir como nunca antes, en la complementariedad y la colaboración.

Todo parece indicar que en las presentes 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. Las cuales, en cualquier caso - parafraseando a Diamond (1979)- deberían llevar a preguntarnos: ¿A qué combinación de gobiernos corresponde la atención de dicho problema?

... uno de los aspectos esenciales del sistema federal es el reconocimiento de que hay asuntos que requieren políticas e instituciones ubicadas en diferentes niveles de gobierno, continúan en aumento los problemas, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la acción conjunta de organizaciones pertenecientes a gobiernos distintos.

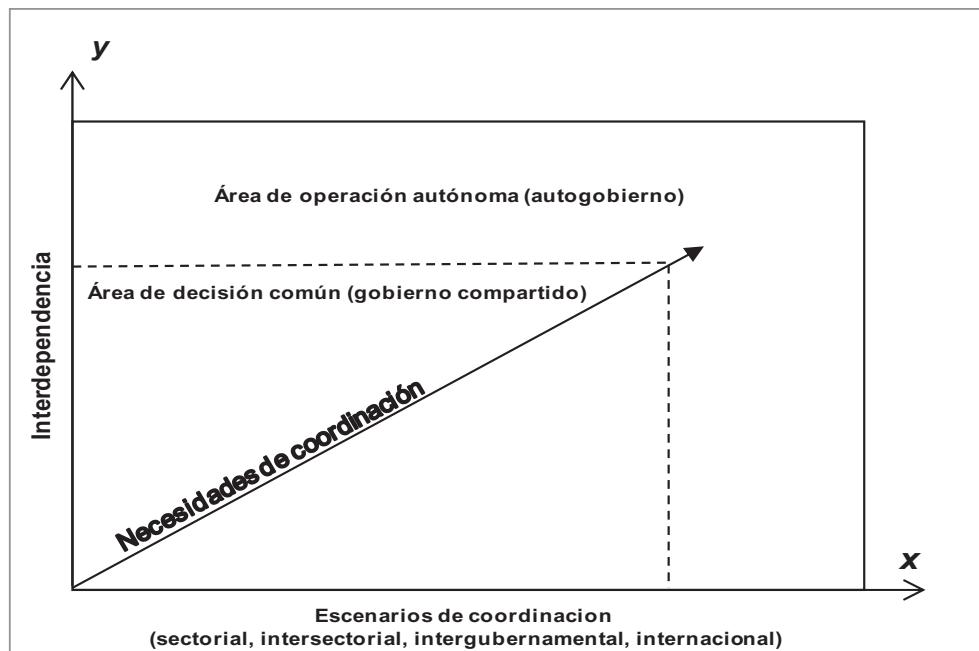
Así, aunque uno de los aspectos esenciales del sistema federal es el reconocimiento de que hay asuntos que requieren políticas e instituciones ubicadas en diferentes niveles de gobierno, continúan en aumento los problemas, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la acción conjunta de organizaciones pertenecientes a gobiernos distintos. Este hecho, tiene importantes derivaciones, por cuanto el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, reclama mayores esfuerzos de coordinación.

Trataremos de ilustrar las implicaciones de la interdependencia causada por los problemas públicos contemporáneos en el funcionamiento del sistema federal, a través de la ecuación usada por Daniel Elazar (1985) para definir el federalismo:

$$\text{Federalismo} = \text{Autogobierno} + \text{Gobierno compartido}$$

Dicho en otras palabras, compatibilidad del autogobierno en algunas materias con el cogobierno en otras. Esta ecuación puede representarse esquemáticamente como se muestra en el *Cuadro 2*.

Cuadro 2: La interdependencia en el sistema federal



Fuente: Elaboración propia.

El eje Y representa la interdependencia, que puede definirse como el grado en que las instituciones que pertenecen a los diferentes gobiernos, deben trabajar juntas para lograr un objetivo común. El grado de interdependencia que caracteriza un problema, de acuerdo con Guy Peters (2005), determina la capacidad y las posibilidades reales que tiene un gobierno para resolverlo.

El eje X corresponde a los vínculos que los gobiernos y sus organizaciones deben establecer para hacer frente a un asunto común. De acuerdo a la naturaleza de las organizaciones participantes, los escenarios donde interactúan pueden ser de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental e internacional. Desde luego, que a medida que se pasa de un escenario a otro, serán más complejas las necesidades de coordinación.

La curva o pendiente, representa los requerimientos de coordinación, que si bien son inherentes al pacto federal, en la actualidad se hallan en relación directa al nivel de interdependencia, así como al número y tipo de organismos encargados de intervenir en la atención en un asunto determinado. Según se aprecia en el modelo, el incremento de la interdependencia y las necesidades de coordinación amplían el *Área de decisión común* en el sistema federal. Esto es, los ámbitos territoriales y de política pública donde los gobiernos deben trabajar juntos para el logro de objetivos de mutuo beneficio.

De este modo, el déficit de coordinación se produciría cuando a la ampliación del ámbito de decisión común, no corresponda un aumento en la proporción de gobierno compartido. Al cual, definimos como una modalidad de actuación que en modo alguno sustituye al *autogobierno*, sino que lo supone e integra. Es decir, se trata de una gestión descentralizada pero articulada.

$$\text{Gobierno compartido} = \text{Autogobierno} + \text{Coordinación}$$

Por otro lado, como se observa en el eje X, el aumento de la interdependencia demanda una coordinación a mayor escala. Lo cual no significa que la coordinación por sí sola sea suficiente. En el Estado federal la gestión efectiva de los impactos ocasionados por los problemas sociales, tiene como condición previa construir capacidades institucionales en cada nivel de gobierno.

Análogamente ocurre en el nivel internacional, la coordinación que se invoca para hacer frente a los problemas de carácter global como tal, tampoco constituye un “atajo” o solución viable, debido a que la legitimidad y capacidad de la acción -la formulación e instrumentación de las políticas así como los recursos-, permanecen aún en el ámbito de lo local en manos del Estado nación.

Al respecto, resulta pertinente citar a Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, cuando al referirse a los retos que entraña la globalización, advierte que cada país tendrá que hacer lo suyo, que nadie lo hará por él. Eso reclama un proyecto de la nación que se quiere: *“En nuestra experiencia hemos constatado que éste es un requisito esencial para avanzar. Hay que tener un proyecto-país en la cabeza, un referente hacia donde ir y trabajar para que la ciudadanía descubra los perfiles de la sociedad que se quiere construir.”* (Lagos, 2006).

Ciertas ideas pueden desprenderse de lo antes expuesto. La primera, que la naturaleza transversal y complejidad de los problemas sociales está dando lugar a cuestiones que al rebasar de manera progresiva las fronteras y capacidades político-administrativas de los gobiernos, pasan a formar parte y amplían los asuntos de interés común.

En segundo lugar, que la ecuación federal estaría experimentando importantes cambios al aumentar de manera significativa el área de gobierno compartido. Como resultado de ello, la eficiencia y efectividad del gobierno, dependerán en forma creciente, del nivel de coordinación que haga posible una acción pública colectiva sustentada en el fortalecimiento de autogobierno y paralelamente en el desarrollo de nuevas fórmulas de complementariedad y cooperación. Al respecto, en su libro *Enhancing Government. Federalism for the 21st Century*, Erwin Chemerinsky aboga por habilitar a todos los niveles de gobierno para hacer frente a necesidades urgentes de la sociedad: *“El federalismo debe centrarse en cómo capacitar a cada nivel de gobierno con la autoridad necesaria para hacer frente a los complejos problemas del siglo XXI* (Chemerinsky, 2008: 9).

La tercera idea, es que la coordinación no es la panacea o la fórmula mágica que Harold Seidman (1972) comparaba con la búsqueda medieval de la piedra filosofal. De ella 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 niveles de acción. La coordinación no suple la falta de una comunidad de intereses, la incompatibilidad de objetivos o la inexistencia de capacidades o de recursos a nivel local, nacional e incluso internacional.

Derivada de la anterior, la cuarta idea consiste en la necesidad de fortalecer en forma simultánea los diferentes órdenes de gobierno. Sobre este punto, Felipe González -ex presidente del gobierno español- hace una observación especialmente valiosa. Para él la clave de la nueva fase de descentralización no está en la cantidad de competencias que se transfieren a los poderes descentralizados y las que se reserva el poder central, sino en lo que cualitativamente hace mejor cada uno. Hay que evitar el error de fortalecer a las partes a costa del Gobierno nacional, pero también hay que evitar lo contrario, porque si se incurre en uno o en otro, el resultado sería debilitar a las partes y al todo (González, 2006).

Podrá inferirse entonces, que ya no se trata 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 circunstancias, donde la funcionalidad del método federal descansará más en compaginar la consolidación de competencias con el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación.

A modo de recapitulación, la quinta idea aduce que la interdependencia y necesidades de coordinación asociadas a los problemas públicos complejos, hacen imperativo ampliar la perspectiva desde la cual se generan las respuestas en el sistema federal. Es impostergable transitar hacia una visión comprehensiva de Estado o de país en la formulación de las políticas públicas.

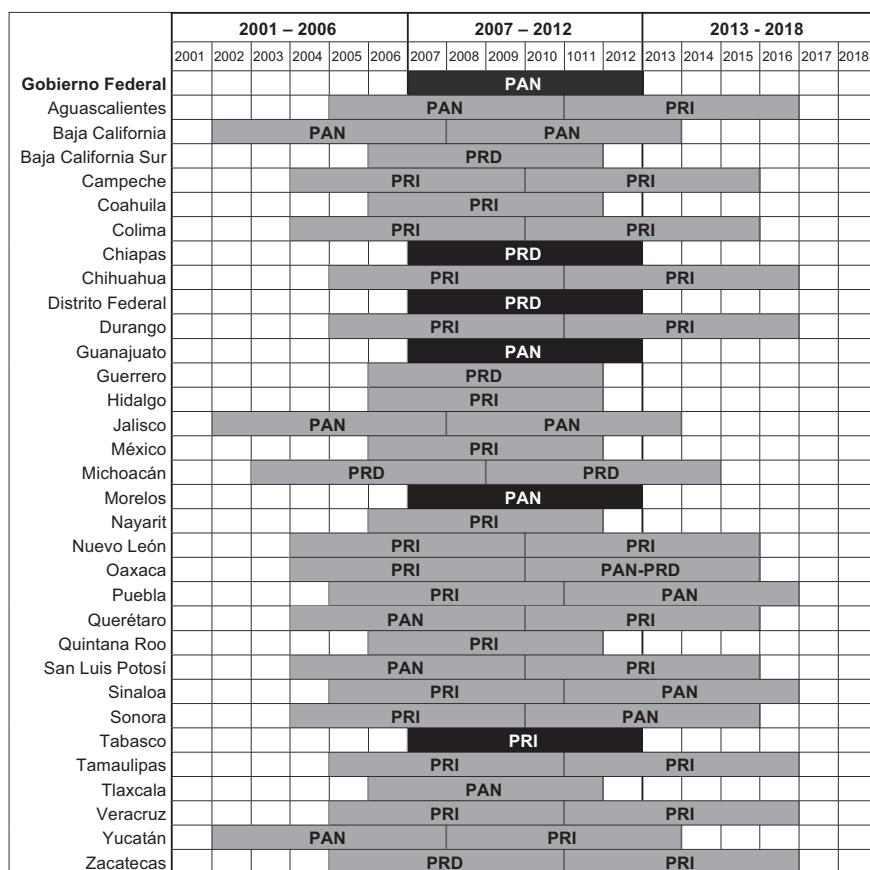
3. LAS NUEVAS DISFUNCIONES: LA DESINCRONIZACIÓN DE LOS PERÍODOS DE GOBIERNO

Decíamos al inicio, que los grandes problemas sociales han puesto de manifiesto los límites de muchos de los conceptos, planes de acción y creencias que tradicionalmente han guiado a la administración pública; pero también, han desvelado nuevas fallas y disfunciones. Al afirmar que uno de los más importantes defectos de la intervención estatal en México se ubica hoy en su incoherencia y fragmentación, Aguilar Villanueva (2010), sostiene que el problema del Estado y de su intervención fallida, reside en gran medida en la notoria inconexión que manifiestan sus políticas y organismos, sobre todo al abordar los problemas crónicos y angustiantes del país.

Por considerar que constituye una causa estructural de la desarticulación de acciones del gobierno en nuestro país —que extrañamente ha llamado poco la atención entre académicos y especialistas-, este apartado lo dedicamos a los múltiples desfases derivados de la *asincronía* entre los ciclos de vida de los gobiernos en sus diferentes niveles. Los cuales, son fuente de importantes incongruencias entre la planeación nacional y la local.

El *Cuadro 3*, muestra los períodos y la filiación de los gobiernos federal y estatales. Para ello, se considera la militancia partidista de los candidatos, al momento de efectuarse la elección, así como los resultados de los comicios elecciones llevadas a cabo hasta agosto de 2011. Es una forma bastante esquemática, sin embargo permite ilustrar lo que pensamos genera pérdida de coherencia, dispersión y desincronización en la acción de gobierno en el sistema federal.

Cuadro 3: Períodos de gobierno y mapa político de México



Fuente: Elaboración propia. Las siglas corresponden a los principales partidos políticos: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Como puede observarse, únicamente cinco periodos de las 32 entidades federativas, coinciden con la administración federal, a saber: Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Tabasco. En términos de planeación, esto implica que 27 estados deben elaborar sus programas, teniendo como referente dos planes nacionales de desarrollo y dos programas diferentes para cada sector. Por ejemplo, hay casos como el de Aguascalientes, donde el “gobierno estatal entrante” debe considerar en su ejercicio de planeación, las pautas de un “gobierno federal saliente”.

De igual forma, los periodos de gobierno de siete entidades –Campeche, Colima, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora- abarcan por así decirlo, los últimos años de una administración federal y los primeros tres de la siguiente.

Aunque puede pensarse que cuando los periodos estatales empatan con la administración federal los problemas son menores, si enfocamos las cosas con mayor detalle, nos podemos percatar que además de las discontinuidades provocadas por los múltiples desfases, existen lapsos –o mejor sería decir *lapsus*- derivados del hecho que durante el primer año de la administración federal, prácticamente se carece de una planeación nacional. Recordemos que el Artículo 21 de la Ley de Planeación, otorga un plazo de seis meses para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Y que los otros seis meses del primer año de gestión, se destinan a la elaboración de los respectivos programas sectoriales.

De este modo, unido al cambio en la administración federal que da lugar a una cascada de transiciones o ajustes en la planeación estatal, existe el riesgo de que se alarguen los periodos de indefinición entre una administración y otra, en razón de que las autoridades entrantes deben esperar además, a que el gobierno federal dé a conocer el Plan Nacional de Desarrollo; en especial los distintos programas sectoriales que sirven de guía en la formulación de los propios planes y programas estatales. Lo cual es ineludible, sencillamente porque una buena parte del financiamiento está condicionado a la alineación con los programas federales.

Si tomamos a la política educativa como botón de muestra, es reveladora la inquietud expresada por el entonces Subsecretario de Educación Básica y Normal, Lorenzo Gómez-Morín, que en una Reunión del Consejo Nacional de Autoridades Educativas señalaba que: *“hay estados que armaron su política con un plan nacional, y cuando cambia la administración federal, les cae otro programa nacional encima”* (CONAEDU, 2003).

Lo anterior, debe llevar a preguntarnos acerca de las repercusiones que la falta de sintonía en los periodos gubernamentales tiene en la planeación general del desarrollo del país, así como en las propias entidades federativas, especialmente en rubros que reclaman el tratamiento de políticas de largo plazo. Resulta muy complicado alinear y más aun articular las políticas cuando la mayoría de las entidades federativas deben armar su planeación teniendo como marco de referencia programas de dos administraciones federales distintas.

A la falta de sincronización vertical entre los períodos de gobierno de las entidades federativas y la federación, debe añadirse el desfase de carácter horizontal existente en los ciclos de vida de los propios gobiernos estatales y municipales. Los cuales, por tener vecindad geográfica o ser parte de la misma región, comparten también los mismos problemas sociales; y con ello, el imperativo de formular e implementar políticas públicas de mayor alcance, no solo en sentido temporal sino territorial.

Al respecto, conviene tener en cuenta que los crecientes procesos de conurbación y metropolización que experimenta el país, han dado lugar a la existencia de 56 zonas metropolitanas que en su conjunto involucran a 29 entidades federativas y 345 municipios, incluyendo las delegaciones políticas en el Distrito Federal. Pero sobre todo, donde viven casi 58 millones de personas equivalentes al 56 por ciento de la población total del país (CONAPO, 2005:10).

La gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de distintos gobiernos municipales, y en su caso, estatales. No obstante, la falta de acuerdos, las diferencias en la normatividad urbana, las disposiciones administrativas contrapuestas y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intersectorial e intergubernamental, constituyen serios obstáculos para el adecuado funcionamiento y desarrollo de estas regiones, no solo en lo que se refiere a la planeación y regulación de su crecimiento o la provisión de servicios públicos, sino para hacer frente a los complejos problemas sociales que comparten.

Al nivel municipal, la falta de continuidad en las políticas ocasionada por la desincronización de los períodos de gobierno, se acentúa debido a la duración de los mandatos que es de tres años. Dicho horizonte temporal, lo mismo que la imposibilidad de una reelección consecutiva de los ayuntamientos, sustentan la hipótesis de que las autoridades locales, son proclives a invertir sus recursos en acciones con una rentabilidad electoral más inmediata y no en proyectos de largo aliento o en la creación de capacidades institucionales que suponen períodos más largos de maduración.

Los calendarios electorales y la duración de los ciclos de gobierno propician una visión cortoplacista y oportunista en los municipios. En combinación con la práctica de los grupos políticos de rotar sus cuadros, la profesionalización precaria de funcionarios, la fragilidad del marco legal, así como la falta de incentivos para institucionalizar logros y experiencias, son factores que contribuyen a que prácticamente cada tres años sean *desmantelados* los ayuntamientos. Y, junto con ello, a que se interrumpan o cancelen sin contemplación, restricción o evaluación alguna, los programas y acciones de gobierno por las nuevas autoridades (Cabrero, 2000; Cabrero y Carrera, 2008; Rodríguez, 2007).

Al referirse a la necesidad de revisar cuidadosamente el sistema político mexicano para detectar disfuncionalidades, Casanova (2008) considera imperioso reordenar los calendarios electorales y de los períodos de gobierno del país para mejorar la gobernabilidad y eficiencia.

En este contexto creemos pertinente referirnos a la iniciativa de reforma política que el gobernador del Estado de Puebla, Rafael Moreno Valle, envió recientemente al Congreso local, la cual incluye la propuesta de empatar la elección de gobernador con los comicios presidenciales del 2018 (PEEP, 2011). Al igual que la reforma al artículo 116 de nuestra carta magna llevada a cabo en 2007, la iniciativa del mandatario estatal aduce que la concurrencia en las fechas de celebración de las elecciones en el país permitirá por un lado, que los conflictos y diferencias que producen las contiendas electorales se concentren en una sola fecha. Por otro, el mejor aprovechamiento de los recursos que erogan los partidos políticos, candidatos y autoridades durante los comicios.

Sin duda, las razones anteriores son relevantes. Sin embargo, de acuerdo a lo que hemos visto, los argumentos para empatar los comicios y por ende, los ciclos gubernamentales, deberían también considerar los impactos ocasionados por los múltiples *impasses* y transiciones de gobierno. Los cuales, en ausencia de políticas de largo alcance, debilitan y restan eficacia al funcionamiento del sistema federal en su conjunto. Situación que habla de dispersión de esfuerzos, discontinuidad, falta de coherencia y sobre todo, de enormes costos de oportunidad.

4. LA NECESIDAD DE AMPLIAR LOS HORIZONTES DE RESPUESTA

Lo que hemos visto confirma la necesidad de transitar hacia un nuevo paradigma para poder comprender y enfrentar de manera efectiva los fenómenos que afectan a la sociedad en los inicios del siglo XXI. Sabemos que vivimos en un mundo difícil, profundamente interconectado y que muchos de los problemas públicos sólo vagamente se ajustan a los modelos utilizados para describirlos.

Existe una crisis de percepción, prevalecen abordajes conceptuales e institucionales que proceden de una visión desfasada e inadecuada de la realidad que impide tratar con un mundo progresivamente complejo. Pero esta constatación, según Fritjof Capra (1996: 26), parece no haber llegado aún a la mayoría de los líderes políticos, además de la falta de voluntad e incapacidad de percibir la interconexión de los distintos problemas, existe una negativa a reconocer hasta qué punto lo que se concibe como solución, puede comprometer el bienestar de las generaciones venideras.

La complejidad de los problemas sociales demanda ampliar los marcos de referencia al menos, con los siguientes tres propósitos: 1) contar con un enfoque que permite observar las distintas facetas de los problemas, 2) ubicarlos en un contexto más amplio y, 3) identificar cómo interactúan entre sí. El primero de ellos, supone adoptar una perspectiva transdisciplinaria; los dos siguientes, remiten a las posibilidades que al respecto puede ofrecer el desarrollar una visión más comprehensiva.

Las orientaciones transdisciplinarias son indispensables para superar el desfase entre la producción del conocimiento por parte de la academia, y el conocimiento requerido para resolver o por lo menos, mitigar los problemas cruciales de nuestro tiempo. No obstante, la tarea es complicada, ya que mientras se habla cada vez más de

gobierno coordinado y políticas integrales, al mismo tiempo continúan experimentándose grandes dificultades para poder establecer conexiones entre los marcos conceptuales, así como para desarrollar estructuras organizacionales e instituciones que trasciendan las fronteras tradicionales.

En el mundo de hoy las ciencias enfrentan al desafío de recuperar la totalidad a través de la construcción de visiones más integrales. Mayra Espina (2004:21) cree que el dilema de las Ciencias Sociales de pretender captar totalidades y universalidades aún con puntos ciegos o bien, de concentrarse en la enunciación de lo diverso en su particularidad, se ha convertido a la luz de las nuevas circunstancias, en una falsa encrucijada que les ha llevado a perder potencia para construir visiones integradoras. Sobre este punto, Wallerstein advierte: *“Lo que podemos ver hoy con más claridad es que realmente no podemos elegir entre lo universal y lo particular. Estamos condenados a analizar todo en su contradicción, simultáneamente como una expresión de lo universal y como una representación de lo irremediablemente particular* (Wallerstein, 1997: 47)."

Desde la óptica del *Policy analysis*, Elinor Ostrom (2002) considera que el desarrollo de una teoría racional más amplia útil para el estudio de las políticas y problemas públicos, requiere de entrada la participación de múltiples disciplinas. Sin embargo, reconoce que los estudiosos a menudo se han visto circunscritos por sus propias fronteras disciplinarias en las universidades contemporáneas. Los incentivos para permanecer dentro de dichos límites son poderosos y frecuentemente contraproducentes para el logro de los conocimientos requeridos en análisis de las cuestiones de política.

En la misma línea, Aguilar Villanueva (2011: 28) apunta que el acento en la especificidad del análisis ha propiciado que los asuntos públicos se desagreguen cada vez más en asuntos especiales, particulares y hasta singulares, que además son analizados en modo desarticulado, pues un problema público suele examinarse sin tomar en consideración el resto de los problemas, sin averiguar si existen relaciones entre ellos. Se diseña la política sin referencia a otras políticas que tienen que ver con los mismos asuntos, y menos aun con respecto a la totalidad o complejidad de la acción del gobierno o al equilibrio general de la sociedad y a su futuro sustentable.

Así, además de la transdisciplinariedad en el análisis, la naturaleza de los problemas a los que hemos hecho alusión demanda suscitar asociaciones y movilizar las energías sociales desde una visión comprehensiva y de conjunto. Son asuntos cuya complejidad exige ampliar los horizontes de respuesta por lo menos a nivel nacional o de país. Lo cual implica, entre otras cosas, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más integral y coordinada.

Si bien Charles E. Lindblom (1959) en su obra clásica *The Science of “Muddling Through”* (La ciencia de “salir del paso”), argumenta que la formulación de políticas, debe inevitablemente llevarse a cabo en forma gradual, todo parece indicar que ante los desafíos que plantea un número creciente de problemas públicos, los méritos del incrementalismo han dejado de ser apropiados.

En muchos sentidos, la presión por la acción ha justificado actuar de manera incremental. Desde el experimentalismo democrático, se han apoyado las respuestas graduales y descentralizadas, argumentando que dan lugar a soluciones más inmediatas, legítimas e innovadoras. Se considera también, que éstas serán necesariamente mejores, a tener que esperar a construir apoyo político necesario y desarrollar una estrategia integral y de largo alcance.

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, existen cuestiones donde las respuestas graduales o incrementales no solo son inefectivas, sino contraproducentes.

Estudios recientes 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 unilaterales a nivel local, estatal o federal que carezcan de una visión comprensiva que les de coherencia, pueden incluso aumentar los riesgos asociados a los problemas. Se considera así, que en algunos casos las políticas podrían generar inconvenientes, por lo menos tan graves como los que originalmente pretendían resolver.

En un interesante trabajo acerca de los peligros de las respuestas incrementales en temas como la protección del medio ambiente, Coglianese y D'Ambrosio (2008), han documentado ampliamente que algunas de las políticas que están teniendo lugar, bajo la presión de la acción, pueden ser peores que no hacer nada, o esperar hasta que una estrategia comprensiva, global o por lo menos a nivel nacional sea construida.

A la luz de la nueva generación de problemas, se comienza a cuestionar el principio expresado en el enunciado “Pensar globalmente, actuar localmente” (*Think globally, act locally*), para proponer en su lugar, el principio de “Pensar globalmente, actuar globalmente” (*Think globally, act globally*). Esto, como una necesidad de transitar hacia un paradigma más comprensivo u holístico.

5. LAS POLÍTICAS DE ESTADO

Frente a problemas públicos que se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y conectividad, que afectan a más lugares y personas de manera más intensa, reconstruir la unidad de acción del Estado, resulta crucial para que su intervención tenga sentido y sea eficaz. Un Estado desordenado, disperso, a decir de Aguilar Villanueva (2010), es patéticamente ineficaz a pesar de todos los poderes que detente y todos los recursos que capte. Mundialmente las nuevas tendencias de gobierno y administración pública apuntan a la reconstrucción de la unidad perdida en la estructura y acción estatal.

En su informe sobre el desarrollo sustentable, el Banco Mundial (2003) reconoce al Estado nación como el referente indispensable en la formulación y ejecución de las políticas de desarrollo. 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 que escapan al ámbito de localidades y municipios, la nación representa a menudo, el nivel en el cual se puede ecualizar el desarrollo. Una visión de país es indispensable para crear un marco y resolver problemas que no se pueden solucionar en los niveles locales.

En muchos sentidos, las características atribuidas a una visión comprehensiva que permita ampliar los horizontes de respuesta que demanda la magnitud de los problemas sociales a que hemos hecho referencia, se encuentran representadas en lo que ha dado en llamarse *políticas de Estado*. Hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de una nueva generación de políticas que permitan hacer frente a las nuevas cuestiones y problemas sociales irresueltos que han adoptado formas muy diferentes de las que tenían hace dos o tres décadas.

Las *políticas de Estado* son invocadas por representantes de gobiernos, partidos políticos e instituciones académicas. A políticas de esta índole se les tiene como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales que requieren una respuesta de fondo, colectiva y coordinada. Se les considera una vía para reconstruir o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante los grandes problemas sociales. Son en nuestra consideración, una forma ineludible de abordar los problemas colectivos de la sociedad y los objetivos del desarrollo nacional; un factor que imprima coherencia a la planeación dentro y entre los diferentes niveles de gobierno.

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” en sentido inclusivo o abarcativo, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos. Y que en estructuras descentralizadas, sólo es posible hacerlo mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno federal, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, y 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 pudiera pensarse 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 bien las supone e integra; especialmente en sistemas federales que suponen el ejercicio de 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 simple agregación de los mismos, esto en el sentido que establecen además relaciones funcionales que sobrepasan los planteamientos institucionales.

Atributos. Es difícil hablar de un modelo único de *políticas de Estado*, dado que constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país. Sin embargo, si se toma en cuenta que el camino para la acción debe estar determinado por la naturaleza del problema a enfrentar, entonces es posible enunciar de manera tentativa un conjunto de atributos básicos. Primero, nos referimos a los atributos que guardan relación directa con el carácter transversal de los problemas públicos en las dimensiones de *espacio, causa y tiempo* que planteamos a lo largo del primer apartado:

Multisectoriales. La naturaleza transversal de los grandes temas sociales reside en que no son cuestiones que incumban exclusivamente a un sector o nivel de gobierno. Ello plantea respuestas en dos niveles: *intra* e intergubernamental. En el primer caso, se concreta a través de políticas multisectoriales basadas en la conjunción de esfuerzos, conocimientos y recursos de diversas dependencias y entidades de un gobierno. En el segundo, conllevan, además, la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos, de igual o diferente nivel. Una primera dimensión que explica la compleja naturaleza de los asuntos con los que deben lidiar los gobiernos en la actualidad, son las múltiples causas y variables que se encuentran involucradas por lo que su atención, atraviesa a distintos sectores de la administración pública. Por consiguiente se precisan respuestas basadas en la conjunción de esfuerzos, conocimientos y recursos de diversas dependencias y entidades de un gobierno. Se requiere de políticas que actúen alineadas a la lógica de los problemas sociales: ante la transversalidad se precisa una respuesta multisectorial.

Intergubernamentales. Si se considera que la dimensión espacial o geografía de los grandes problemas sociales sobrepasa e ignora los límites territoriales, uno de los atributos mínimos exigibles a las políticas, es su carácter intergubernamental. De forma inexorable, iniciativas de escala regional o nacional han de ser concebidas desde una visión comprehensiva e implementadas vía el involucramiento de numerosas organizaciones pertenecientes a gobiernos distintos, de igual o diferente nivel. Así, aunque 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, en nuestros días, una de las cuestiones cruciales en la funcionalidad 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.

De largo plazo y con visión de futuro. Por último, la tercera dimensión tiene como premisa que la naturaleza no coyuntural de los grandes problemas sociales, demanda políticas de largo aliento que trasciendan los ciclos de vida gubernamentales.

Los horizontes de tiempo de las *políticas de estado* casi nunca van a coincidir con los ciclos gubernamentales, porque las cuestiones a las que dichas políticas se dirigen, tienen cronologías distintas (*tiempos políticos vs. temporalidad de los fenómenos sociales*). Por ello, el tercer atributo de esta clase de políticas, se refiere a su horizonte temporal, no sólo a su permanencia en el tiempo, sino además en el sentido de contar con una visión de futuro, de saber hacia dónde se quiere llegar: Al respecto, Juan Ramón de la Fuente, ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México señala: “*Urgen en México políticas de Estado; políticas que nos permitan imaginar al país a mediano y largo plazo, políticas que nos saquen de la coyuntura y la inmediatez que no trascienden* (Galán, 2004:1-3).” Frente a los complicados escenarios en que ahora vivimos, una visión de futuro no puede consistir solo en “tratar de aguantar hasta que pare la crisis”, porque para entonces no habría recuperación a la vista.

Enseguida, esbozamos otros atributos que creemos se derivan de los tres anteriores, así como de la conjunción de los mismos, a saber:

De acción sistemática. A la acción amplia en sentido espacial, causal y temporal que hemos mencionado antes, debe añadirse a las *políticas de Estado* una amplitud de miras en el sentido conceptual. Solo desde una visión de conjunto puede entenderse la magnitud de los grandes problemas sociales, y determinar la intervención o responsabilidad de las partes implicadas. Conlleva tener la idea del todo, y diseñar una solución considerando la interacción de las partes; adoptar una visión sistemática en la comprensión y tratamiento de los problemas, reflexionar sobre los aspectos generales y particulares del mismo; estructurar y verificar los numerosos componentes de un problema; combinar informaciones provenientes de diversas fuentes y sintetizarlas; y efectuar análisis colegiado que permita lograr niveles crecientes de coherencia entre las organizaciones de gobierno sobre los asuntos públicos. Lo anterior, impone superar la lógica incremental para proceder de manera más holística en la hechura de las políticas. Los inquietantes eventos que afectan los múltiples espacios de la vida social, indican la presencia de graves disfunciones a nivel de sistema. Y las fallas sistemáticas requieren soluciones sistemáticas. De otro modo, únicamente seguiremos tratando con los síntomas.

Dirigidas a los factores estructurales. Otro atributo de las *políticas de Estado*, deberá ser el de ofrecer respuestas que actúen sobre los factores que determinan los grandes problemas sociales. Entre las causas involucradas en un problema social, es posible distinguir diferentes niveles: estructuras, coyunturas y eventualidades. El primero es el de mayor importancia en términos del origen y resolución de un problema, comprende una amplia variedad de factores de carácter económico, social e incluso cultural, y con demasiada frecuencia la combinación de ellos. En otras palabras, constituyen las razones más profundas, las de mayor permanencia, además de que son producto de un desarrollo histórico. De lo cual, se desprende que una política de Estado ha de poder distinguir las causas de los síntomas, que son muchas veces sólo la punta del *iceberg* de fenómenos de larga duración que han marcado el desarrollo social

durante décadas. Se precisa ir más allá de las expresiones eventuales o coyunturales que dan visibilidad a una situación para enfocarse a las razones que están en el fondo de las cosas.

Social y democráticamente construidas. Toda política pública es una hipótesis causal dado que establece un problema, determina sus causas y busca modificar las conductas o situaciones que lo generan. Aunque no todos los actores implicados tienen porqué compartir la definición del problema, ni las soluciones que se instrumenten, la política debe partir del grado de legitimación suficiente para que permita su posterior puesta en práctica (Subirats, 2006). Uno de los elementos comunes en las diferentes percepciones sobre las *políticas de Estado*, es que además de atender objetivos que comparte la sociedad en su conjunto, deben reunir más allá de diferencias ideológicas y de militancias partidistas, el consenso suficiente sobre cómo lograrlo.

Anticíclicas. Relacionado con la exigencia del largo plazo, se encuentra el atributo estabilidad de las *políticas de Estado*, referido no tanto a su dimensión temporal, como a la necesidad de evitar cambios bruscos en sus objetivos y formulación derivados de cambios en el gobierno sobre todo, en circunstancias derivadas de los múltiples desfases que describimos en el punto III. Dicha estabilidad, conlleva establecer parámetros que eviten marcadas alteraciones de rumbo en función de quién gobierna. Debido a los objetivos sociales que se les atribuyen, las políticas de esta clase no deben estar sometidas a los cambios de administración o a la indiferencia de los altos funcionarios de turno, lo cual implicará tomar las previsiones y establecer mecanismos que permitan resguardar las metas sustantivas de los vaivenes gubernamentales o económicos.

Financieramente viables. La formulación de las políticas no es en modo alguno un proceso aislado, sino que tiene lugar con relación a realidades que limitan en forma decisiva el alcance de sus objetivos. Entre estas realidades, la situación económica es fundamental. Aunque lo anterior puede parecer demasiado obvio, su falta de consideración suele ser fuente de decepciones respecto a las expectativas creadas. En este sentido, las posibilidades de cambio que puede producir una política de Estado, dependerán en gran medida de los recursos con que disponga; es indudable que requieren concepciones, estrategias y acuerdos de nuevo tipo, pero poco podrá lograrse si no disponen de una base material sólida y suficiente, pero sobre todo, sostenible a lo largo del tiempo. La propiedad *anticíclica* enunciada en la viñeta anterior, demanda desarrollar una alta capacidad de previsión en esta materia.

6. PERTINENCIA DE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA FORTALECER LA COORDINACIÓN EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

A partir del argumento de que uno de los retos del federalismo en nuestros días, consiste en mejorar los mecanismos de decisión que tienen que ver con la gestión de los asuntos comunes -lo que implica 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 establecer un marco constitucional en la materia.

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, el principio de coordinación, que nos parece escasamente tratado y que, a nuestro juicio es algo que debe estar en el espíritu y la letra del texto supremo. Una reforma que instituya la acción conjunta, como un instrumento jurídico que designa una actuación coordinada de los gobiernos cuando los propósitos de la *Unión* y los “temas de Estado”, pueden verse mejor servidos por una labor colectiva que por actuaciones aisladas. Comporta ponderar la posibilidad de que nuestra constitución haga mención expresa de la coordinación en el Estado Federal, como un elemento precursor de respuestas y *políticas de Estado* integrales, de amplia escala, democráticas y con sentido de futuro.

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” acorde a los tiempos que corren. 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 Bertus (1995) “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 del federalismo en países como en Alemania, donde permea la tarea gubernativa aun sin estar explícitamente señalado en su ley fundamental. En Sudáfrica, por citar un ejemplo, la lealtad o comedimiento se impone como valor axial en la organización y funcionamiento del Estado. Su constitución, 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”.

Como parte de la propuesta, también se sugiere incorporar la noción de *Políticas de Estado* en texto constitucional. En nuestra opinión, esta clase de políticas requiere de una institucionalidad y una de las maneras comenzar a generarla, podría ser su mención al más alto nivel. Esto, como punto de partida para crear un andamiaje que les asegure los recursos necesarios y su continuidad en el tiempo.

CONCLUSIONES

Si uno tiene en cuenta como un hecho irreversible la creciente interdependencia en el mundo contemporáneo, y un patrón de interacción más intenso entre los gobiernos como su consecuencia más directa, se puede concluir que en los años por venir, la coordinación será un tema que ganará preeminencia. Una nueva generación de problemas complejos e interconectados hace necesario mejorar la toma de decisiones no sólo dentro de los gobiernos, sino también entre ellos, lo que incrementará las necesidades de coordinación. Pero es importante advertir que se requerirá no sólo de mayor coordinación, sino de una clase de coordinación que sólo puede provenir de una visión comprensiva.

La magnitud de los problemas sociales obliga a abrir las perspectivas de respuesta en el sentido espacial, temporal y conceptual. Año con año se acuerdan y llevan a efecto un sinnúmero de medidas, destinando cantidades ingentes de recursos. Pero hemos llegado a un punto en que más que de acciones de carácter incremental, lo que hace falta son políticas concebidas desde una visión de país.

La falta de políticas forjadas desde una visión de Estado, condena al fracaso muchos de los esfuerzos que los gobiernos y sus organizaciones acometen día a día en numerosos frentes y escenarios. Gran parte de las acciones no producen el efecto deseado, precisamente porque se carece de una política que les dé sentido y coherencia. Porque no podemos decir, que tenemos políticas integrales, cuando cada unidad de gobierno hace lo qué puede y cómo puede, y con mucha frecuencia, sin las competencias y los recursos necesarios para hacerlo.

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

Es Doctor en Ciencias Políticas y ciales 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 Premio del Instituto Nacional de Administración Pública, por el trabajo de investigación: "Federalismo y Reforma del Sistema Educativo Nacional". En 2009, obtiene el Segundo Lugar en el Certamen de Ensayo para Asociados del Instituto Nacional de Administración Pública Ayuda Internacional y Administración Pública. Distinción obtenida por el trabajo "El Referente Global del Gobierno Contemporáneo. La Administración Pública en un Mundo Interdependiente", INAP, 25 de junio de 2008. En 2009, realizó el Programa Postdoctoral en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Nuevo México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

En síntesis, con el presente trabajo se espera aportar elementos que ayuden a pensar más claramente acerca de la coordinación en el sistema federal. La coordinación no tiene la condición de un problema del que los ciudadanos se preocupen, como puede ser la inseguridad pública, la contaminación ambiental, el crimen organizado, los desastres naturales, el desempleo o la falta de oportunidades educativas. Se trata de un asunto al que no le prestamos atención hasta que los problemas se vuelven alarmantes. No obstante, en el federalismo constituye la condición básica para poder desarrollar *políticas de Estado* comprehensivas, a partir de las cuales únicamente es posible dar respuesta de una manera integral, ordenada, conjunta y eficaz a las cuestiones que a todos nos afectan.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2011) "Políticas públicas y transversalidad". En Ramos, José, Sosa, José y Félix Acosta (Coord.) *La evaluación de políticas públicas en México*. Ed. INAP-El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Aguilar, Luis (2010) "El Estado fragmentado". Diario *Reforma*, 24 de febrero, México.
- APSC (2007) *Tackling Wicked Problems. A Public Policy Perspective*. Ed. Australian Public Service Commission, Canberra, Australia.
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera (2008) *Innovación local en América Latina*. CIDE/ Iliason Group/ Observatorio Latinoamericano, México.
- Cabrero, Enrique (2000) "Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México", *Cuadernos de debate*. Ed. CIDE, México.
- Capra, Fritjof (1996) *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Editorial Anagrama, Barcelona, España.
- CGPD (2011) *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. ONU, New York.
- Chemerinsky, Erwin (2008) *Enhancing Government. Federalism for the 21st Century*. Stanford University Press, Stanford, Calif.
- Coglianese, Cary & D'Ambrosio Jocelyn (2008) "Policymaking Under Pressure: The Perils of Incremental Responses to Climate Change". *Connecticut Law Review*, Vol. 40: 1413-1429, USA.
- CONAEDU (2003) *Diálogos Nacionales de Política Educativa. Acta región Noroeste. Culiacán*. Ed. Secretaría de Educación Pública, México.
- CONAPO (2005) *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. Ed. CONAPO, México.
- De Bertus, Villiers (1995) "Bundestreuue: The Soul of an Intergovernmental Partnership", *Occasional Papers*, Konrad-Adenauer-Foundation, Johannesburg, South Africa.
- Diamond, Martin (1978) "The Separation of Powers and the Mixed Regime", *Publius*, VII: 35-43, USA.

- El Universal (2010) "Editorial: Grilla gringa". Diario *El Universal*, 21 de abril, México.
- Elazar, Daniel (1985) *Self-Rule/Shared Rule*. Ed. Center for Public Affairs and University Press of America, Jesuralem, Israel.
- Espina, Mayra (2004) "Complejidad y pensamiento social", en Prieto Carrizo Luis, Mayra Espina y Julie Klein *Documento de debate No. 70. Transdisciplinariedad y Complejidad en el Análisis Social*. Ed. UNESCO, Paris, Francia
- European Parliament (2006) "The European Consensus on Development", *Official Journal of the European Union*, Brussels, Belgium.
- Galán, José (2004) Diario *La Jornada*. 13 de agosto, México.
- GAO (2007) *The Challenges and Opportunities of Demographic Change in America*. United States Accountability Office-Center for Productive Longevity, Boulder, Colorado.
- Innerarity, Daniel (2009) "Una política de humanidad". Diario *El País*, 9 de junio, Madrid, España.
- Johnson, Jeffrey (2006) "Can complexity help us better understand risk?". *Risk Management*, 1-40, USA.
- Lagos, Ricardo (2006) "¿Y si trabajamos por un 'proyecto-mundo'?", Diario *El País*, 22 de abril, Madrid, España.
- Lindblom Charles E. (1959) «The Science of 'Muddling Through」. *Public Administration Review*, 2: 79-88, USA.
- Menegoz, Laurent (2003) *La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Ed. Université Pierre Mendes Saint-Martin-d'Hères.
- Ostrom, Elinor (2002) "Policy Analysis in the Future of Good Societies". *The Good Society*, Volume 11, Number 1, 2002, pp. 42-48, USA.
- Poder Ejecutivo del Estado de Puebla (2011) *Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla*. Puebla Poder Ejecutivo del Estado, Puebla, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Poder Ejecutivo Federal, México.
- Peters, Guy (2005) "The Problem of Policy Problems". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7: 349-370, USA.
- Prats, Joan (2005) "Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización", *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, N° 35, noviembre, Barcelona, España.
- Rodríguez, César (2007) "Las dificultades de las transiciones administrativas de los municipios en México", *Documento de Trabajo* núm. 23. Ed. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México.
- Sassen, Saskia (2003) *Contrageografías de la globalización Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Ed. Traficantes de sueños, Madrid, España.
- Seidman, Harold (1972) *Politics, Position, and Power. The Dynamics of Federal Organization*. Ed. Oxford University Press, New York.

- SEMARNAT (2008) *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*. Ed. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- Solana, Javier y Daniel Innerarity (2011) *La humanidad amenazada*. Ed. Paidós, México.
- Subirats, Joan (2006) “Inmigración: ni problema ni política”. Diario *El País*, 7 de septiembre, Madrid, España.
- UE-ALC (2009) “Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Tercera Sesión Plenaria Ordinaria”. *Serie Europa*. Abril, 2009. Nº 9. Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias, Madrid, España.
- Wallerstein, I. (1997) “El occidente y los otros”, (Carta No. 6). *En Cartas del Presidente 1994-1998*. Ed. Asociación Internacional de Sociología, Buenos Aires, Argentina.
- World Bank (2003) *World Development Report 2003. Sustainable Development in a Dynamic World. Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*. Ed. Oxford University Press, Washington, D.C.