

TENDENCIAS VIGENTES EN EL SISTEMA DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DE MÉXICO

José Sosa *

Introducción

La reciente transformación del sistema político mexicano, caracterizada fundamentalmente por una creciente democratización y una revalorización de los espacios municipales y regionales de acción pública¹, ha puesto en el centro de la atención social la forma en que los gobiernos y sus administraciones públicas cumplen las funciones que tienen encomendadas. Esto ha implicado que por igual dependencias federales, programas estatales o servicios municipales sean objeto de un nuevo escrutinio público que les obliga a plantear continuamente mejoras en su diseño y funcionamiento. Se tiene, entonces, una situación en la que los gobiernos, cualquiera que sea su signo ideológico o su posición en la estructura del Estado, están obligados a responder a los retos que las nuevas condiciones políticas les plantean continuamente².

Las respuestas que los gobiernos de México han dado ofrecido en el pasado reciente a esta situación inédita han involucrado el uso de todo tipo de instrumentos políticos, económicos y técnicos. Las combinaciones de recursos más frecuentemente utilizadas se pueden agrupar en dos categorías principales. Por un lado, se tienen todos los esfuerzos encaminados a hacer más eficientes los sistemas gubernamentales y los programas públicos a partir de mejoras en la gestión interna de las organizaciones. Esta categoría se puede denominar genéricamente como de “reforma gerencial”³ y entre sus herramientas más utilizadas se encuentran la privatización y la adopción de enfoques de calidad total, reingeniería de procesos y rediseño institucional⁴. De otro lado, están los esfuerzos que han establecido como su área de acción principal la integración de recursos y estructuras de diferentes organizaciones en mecanismos de naturaleza cooperativa también denominadas redes intergubernamentales e interorganizativas. Esta segunda categoría puede denominarse, por ello, como de “reforma orientada a la integración de redes” o de fortalecimiento de la cooperación⁵.

* Artículo publicado en Cuadernos de Gobierno y Administración, nos. 34 (marzo de 2003). Madrid, Universidad Rey Juan Carlos; pp. 57-81.

¹.- Luis F. Aguilar Villanueva, **El futuro del estado-nación**. México: Fundación Colosio, 1997.

².- Cf. Enrique Cabrero. **Del administrador al gerente público**. México: INAP, 1995; y M. Villoria, “Modernización administrativa y gobierno post-burocrático”, en R. Bañón & E. Carrillo, **La nueva administración pública** Madrid: Alianza universidad, 1997; pp. 77-103.

³.- Para una ampliación del concepto se puede consultar E. Cabrero, *op.cit.* y M. Villoria, art.cit.

⁴.- Jacques Rogozinsky, **La privatización en México, razones e impactos**. México: Trillas, 1997.

⁵.- Enrique Cabrero (ed.). **La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995.

Es difícil establecer con claridad cuál de estos dos modelos de respuesta gubernamental ha sido más exitoso, o cuál de ellos ofrece las mayores ventajas para su aplicación en el futuro cercano. Si bien parece ser que las soluciones del tipo de “reforma gerencial” han predominado en el pasado, sobre todo por los proyectos masivos de privatización y reducción del número de programas y organizaciones gubernamentales llevados a cabo principalmente por el Gobierno Federal mexicano, la continua aparición de nuevas estrategias que intentan generar redes de cooperación, a cargo de gobiernos estatales y municipales, está equilibrando las percepciones generales sobre el fenómeno.

El propósito de este trabajo es ofrecer algunas reflexiones sobre las posibles condiciones que habrán de presentarse en los próximos años en materia de mejora del desempeño gubernamental en México, a partir de las tendencias que actualmente se pueden identificar en esta materia. La hipótesis que guía la exposición plantea la existencia de condiciones políticas y organizativas que no son favorables para la aplicación de las dos categorías de reforma. Estas condiciones parecen favorecer más la extensión de proyectos de tipo gerencial y limitar, al mismo tiempo, las que pretenden crear redes de cooperación. Como se describe en la primera sección, factores como la tradición dominante en la gestión pública mexicana y la naturaleza competitiva del sistema electoral tienden a separar, antes que a unir, los programas y las acciones de los distintos gobiernos y sus administraciones. En la segunda sección se ofrece una breve descripción de los principales elementos que integran lo que en la literatura especializada se conoce como la gestión intergubernamental. Esta descripción pretende establecer algunos parámetros que sirvan como referentes para construir un marco referencial para el caso mexicano. Finalmente, en la tercera y última sección se formula una aproximación preliminar hacia lo que tendría que ser el marco institucional para el fortalecimiento de la gestión cooperativa en México. Sobra decir que las reflexiones aquí planteadas constituyen un acercamiento a una problemática que no acaba aún de ser del todo conocida, pero que reclama por una mayor atención de todos los actores políticos y sociales.

I. Conformación histórica de la gestión pública mexicana

a) Elementos generales

Son de sobra conocidas las razones que justificaron que el Estado mexicano adoptara una organización altamente centralizada y sustentada en dos elementos principales: un partido único, como elemento aglutinador de intereses y arena para la resolución de conflictos; y un Poder Ejecutivo Federal omnipoderoso, responsable de formular y llevar a cabo un modelo de desarrollo⁶. En esta lógica centralizadora resultaba obvio y redundante establecer definiciones

⁶ .- Véase en particular la muy valiosa reconstrucción que hace María del Carmen Pardo del desarrollo administrativo de México en su libro **La modernización administrativa en México**. México: El Colegio de México, 1994.

alternativas del funcionamiento general del aparato político y administrativo. La propia Constitución Política daba las pautas para que, a partir de definiciones generales, se articulasen las diferentes decisiones y recursos que se iban adoptando y creando. En términos de la organización del aparato gubernamental, era innecesario ir más allá de las definiciones normativas. Al ser únicos los consensos sobre el proyecto de desarrollo, el papel que cada uno de los elementos gubernamentales debía cumplir quedaba señalado, ya sea en forma implícita o explícita. Aspectos como la cooperación entre niveles de gobierno, o la integración de esfuerzos públicos y privados resultaban ser marginales o, en el mejor de los casos, constituían una cuestión circunstancial que se resolvería de acuerdo a las condiciones que prevalecieran en cada una de las arenas de política pública; o según fuese necesario adaptar las decisiones de carácter nacional a escenarios de tipo regional o local.

Algo semejante puede decirse acerca de la participación social en las tareas de gobierno y administración pública. Aunque estatutariamente definida como un requisito inexcusable para las organizaciones públicas mexicanas al momento de adoptar decisiones o planificar sus acciones y presupuestos, la participación social no se separó de la dinámica de los “acuerdos únicos” bajo la cual su papel se centró en ser un mecanismo de ratificación o validación de los proyectos y las decisiones gubernamentales. Los foros de consulta popular o los buzones ciudadanos que con regularidad se organizaban durante los procesos electorales y durante los primeros meses de gobierno sirvieron para captar la mayor o menor aceptación de las propuestas previamente formuladas.

Desde otro punto de vista, se podría suponer que la estructura corporativa del Estado mexicano hacía factible y funcional la participación social por el hecho de que esta estructura garantizaba la representación de intereses colectivos y, de esta forma, su debida inclusión en las decisiones gubernamentales⁷. Si bien esto puede ser una apreciación adecuada, difícilmente puede ser considerado como un mecanismo auténtico de participación social, ya que como otros estudios del sistema político mexicano han demostrado⁸, la estructura corporativa del Estado mexicano no implicaba una representación amplia de intereses, sino la reiteración de los intereses de los mismos grupos de poder.

Entre las múltiples consecuencias que esta forma de organización y funcionamiento gubernamental generó se encuentran las tradiciones y las prácticas que dieron forma y contenido a

⁷.- Vivian Brachet, **El pacto de dominación: estado, clase y reforma social en México, 1910-1995**. México: El Colegio de México, 1996.

⁸.- Véase en particular María del Carmen Pardo, “La política social como dádiva del presidente” y Lorenzo Meyer, “La crisis del presidencialismo mexicano: recuperación espectacular y recaída estructural 1982-1996”, ambos en **Foro Internacional**. Vol. XXXVI, no 1-2 (enero-junio 1996); pp. 295-320 & 11-30, respectivamente.

una cultura de gestión pública “a la mexicana”⁹. Los elementos que configuran esta cultura se pueden resumir en tres criterios u orientaciones básicas, identificables entre los administradores públicos mexicanos:

i) Una inclinación a definir primordialmente los problemas públicos en términos jurídicos.- Desde esta perspectiva, todo problema público se refiere a una ausencia o un vacío jurídico; o bien todo se resuelve mediante la creación de una ley que, por extraño y novedoso que sea el fenómeno en cuestión, tiene siempre un referente inmanente en el marco constitucional.

ii) Influencia de la política en la determinación de los objetivos gubernamentales.- La necesidad de que toda acción gubernamental esté ajustada a los intereses y a las prioridades inmediatas lleva a alterar los fines de toda organización o de todo programa público hacia lo que M. Merino llama la “lealtad personal o de grupo”¹⁰. Este hecho no es producto sólo de lo que podría pensarse es una suerte de miopía por parte de los políticos o los administradores públicos, sino un acto de congruencia administrativa que trataba de mostrar cómo las percepciones y decisiones de un gobierno cualquiera están en plena correspondencia con definiciones atemporales consideradas como fundamentales –o incluso fundacionales- tales como los frecuentemente mencionados “proyecto social de la Revolución Mexicana”, “nacionalismo revolucionario” o “justicia social promovida por el Estado mexicano”¹¹. De esta forma, los administradores públicos de todos los niveles se aseguraban también de dotar de legitimidad a sus organizaciones y programas.

iii) Un “sentido social” atribuible a toda acción realizada o por realizar.- De la misma forma en que la vinculación con las substancias fundacionales del Estado dotaba de legitimidad a los programas y a las organizaciones de gobierno, la gestión pública mexicana ha recurrido a argumentaciones de beneficio social como justificación de las acciones que se han de realizar o se han llevado a cabo. Este sentido, expresado principal aunque no únicamente, como búsqueda de la igualdad, protección de los menos favorecidos y satisfacción de las necesidades más agudas, afecta el comportamiento de funcionarios y organizaciones enteras que, en caso de no contemplar estos criterios en sus presentaciones o documentos, pueden

⁹ .- Tomo la expresión en el mismo sentido utilizado por V. Rodríguez en **Decentralization in México: from reforma municipal to nuevo federalismo**. Boulder, Col: Westview press, 1997.

¹⁰ .- M. Merino, “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”, en **Revista de Administración Pública**, no. 91; pp. 5-18.

¹¹ .- Josefina Zoraida Vázquez, **Nacionalismo y educación en México**. México: El Colegio de México, 1975.

enfrentar severas críticas por “desapropiar” de su sentido verdadero a la acción gubernamental. Y esto sucede al margen del cálculo supuesto o efectivo de costos y beneficios de los programas y acciones. El sentido social de la acción pública forma parte del ámbito de legitimación que suele excluir, por añadidura, otros ámbitos como el de la evaluación o el de la promoción de nuevos mecanismos de gestión que promuevan la eficacia o la eficiencia como valores propios de la práctica gubernamental.

Al configurarse así una cultura de gestión pública, y reconociendo el peso propio que como tal tiene, no debe resultar entonces sorprendente que se reprodujesen con enorme facilidad y exactitud comportamientos similares a todo lo largo y ancho de las administraciones públicas del país. Esta cultura de gestión fue un elemento adicional y complementario a otros que con igual, o aún mayor efectividad, reprodujeron durante décadas un sistema político altamente centralizado, pero que no careció de elevadas dosis de legitimidad y funcionalidad¹². La administración del desarrollo mexicano no tuvo, por tanto, más inconsistencias e incongruencias que las que se derivaron de su propia aplicación¹³. Así también no cabe preguntarse, por lo menos en los años que van de 1929 a 1970, por conceptos o situaciones tales como la gestión pública ajustada a parámetros distintos a los de la legitimidad del régimen político, por sistemas de relaciones intergubernamentales de naturaleza e intensidad diferenciada, o por fenómenos de cooperación intergubernamental variable. Se trataba, ante todo, de una era de “acuerdos únicos” o, por lo menos, abrumadoramente mayoritarios que daban lugar a administraciones públicas fuertemente integradas a partir de pautas similares de comportamiento, aunque formalmente diferenciadas y autónomas unas de otras.

b) Tendencias de cambio

Los cambios en la gestión gubernamental mexicana que se han dado a partir de los años ochenta no provienen necesariamente de transformaciones internas en la forma de percibir los fenómenos asociados a la misma, sino de variaciones significativas en el entorno del gobierno y la administración pública a nivel nacional. Al igual que en otros campos de la vida política y económica, la democratización de las estructuras de participación y representación tomó por sorpresa a los aparatos gubernamentales, a sus funcionarios y organizaciones. Esta democratización puede entenderse también como un sucedáneo inevitable del fin de la era de los

¹² .- M. Merino, “La (des)centralización en el gobierno de Salinas” en **Foro Internacional**. Vol. XXXVI, no 1-2 (enero-junio 1996); pp. 372-399.

¹³ .- Un análisis fundamental de esta postura se puede encontrar en una relectura de lo que constituyó el diagnóstico que la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República realizó entre 1976 y 1982. Véase A. Carrillo Castro, **La reforma administrativa en México**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1980.

“acuerdos únicos”, que parece haber tenido lugar a partir de 1982¹⁴. Desde entonces, la diferencia de opiniones entre la cúpula gubernamental y núcleos sociales específicos dotó a los procesos electorales de un sentido distinto al que habían tenido por más de medio siglo.

La continua búsqueda que los grupos opositores al gobierno hicieron de espacios de representación y participación política culminó, entre 1985 y 1989, con su llegada por vez primera a instancias de gobierno y administración pública¹⁵. A diferencia de lo que desde entonces comenzó a ocurrir en los ámbitos político-electorales, en los que la alternancia de mayorías parece ser el rasgo más significativo¹⁶, en el terreno del gobierno y la administración pública la implantación de nuevos modelos de gestión ha estado rodeada por fuertes contradicciones que, en lugar de facilitar la transición, parecen obstaculizarla continuamente. Como resulta obvio suponer, la mayoría de tales contradicciones son resultado de la poca correspondencia que se da entre las nuevas culturas de gestión, que promueven la mayoría de los gobiernos estatales y municipales de oposición, y la persistencia y dominio innegable de la anterior cultura de gestión –o si se quiere- de la *gestión pública tradicional* del gobierno mexicano. El punto nodal de las contradicciones e innumerables conflictos que han surgido en los dos lustros que abarca la era de la pluralidad se encuentra en la interpretación que cada administración pública hace de los elementos centrales del régimen político-administrativo, a saber: a) federalismo en sus vertientes fiscal y programática, b) autonomía municipal y c) promoción del desarrollo económico y social.

a) La doctrina del federalismo ha sido tradicionalmente un ámbito de reflexión política y social en México. A través de continuas re-interpretaciones y re-elaboraciones de sus postulados básicos, diversos pensadores e instituciones han ofrecido respuestas a los múltiples problemas que el país ha enfrentado a lo largo de este siglo. La doctrina del federalismo mexicano ha sido así un medio para atenuar algunas de las contradicciones más agudas que han existido entre las formas de organización del poder, establecidas jurídicamente, y los procesos concretos de diseño y ejecución de políticas de gobierno. Ejemplos de ello son las justificaciones que desde la perspectiva federalista se dieron a las políticas de industrialización que concentraron en unas cuantas regiones y ciudades las inversiones públicas y privadas¹⁷; a la creación y ampliación sucesiva del sistema de coordinación fiscal¹⁸ que puso en manos del gobierno federal la mayoría de los ingresos públicos; y a la aplicación de reformas legales y organizativas en materia de

¹⁴.- S. Loaeza, “Delamadridismo: la segunda modernización mexicana”, Bazdrech et.al. , **México: auge, crisis y ajuste**. México: F.C.E. (lecturas, 73), 1993; p. 57 y 59.

¹⁵.- Guillén López, Tonatiuh, **Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática**. México: El Colegio de la Frontera Norte – CIIH UNAM. 155 pp.

¹⁶.- *Íbid.*

¹⁷.- Gustavo Garza, **Industrialización de las principales ciudades de México hacia una estrategia espacio-sectorial de descentralización industrial**. México: El Colegio de México, 1980.

¹⁸.- María del Carmen Pardo, *op. cit.*

gobierno y administración municipal¹⁹. La dinámica de este proceso de ajuste y legitimación continua, a partir de la doctrina federal, experimentó un cambio al tener lugar el fin de la era de los acuerdos únicos. En la nueva fase, el discurso y la doctrina del federalismo siguen sirviendo como medios de adecuación de las acciones de gobierno a la realidad vigente, pero con una variación singular. Mientras que en la fase anterior el federalismo y sus concepciones sobre la forma de gobierno daban coherencia y continuidad a las variaciones en las actuaciones gubernamentales, ahora son justamente elementos que permiten establecer con claridad diferencias en la forma de definir los fines públicos y los programas de acción por cada uno de los actores e instancias involucradas. Se tiene así que el federalismo ha servido para fines no necesariamente vinculados entre sí, sino incluso abiertamente opuestos, como las pretensiones ambivalentes del gobierno federal de mantener la centralización de recursos y decisiones en ciertas materias, al tiempo que busca la descentralización en otras²⁰; o bien las justificaciones que algunos gobiernos estatales presentan para llevar a cabo una modificación substancial del sistema de coordinación fiscal²¹; o bien las múltiples expresiones locales encaminadas a reconstruir el gobierno municipal como instancia de participación y representación política efectiva²².

Otro punto de contraste se da en la forma de entender el federalismo. En los años previos a 1982, el federalismo implicaba un gran campo de discusión en el que podían plantearse temas varios, pero siempre bajo una sola perspectiva, la del mantenimiento de un sistema único que requería de ajustes marginales para su funcionamiento adecuado. No había distinciones de fondo en cuanto a si el régimen federal implicaba reconocer configuraciones políticas o territoriales diferentes a lo largo del país, o si había principios de aplicación diferentes para la obtención de recursos fiscales respecto al destino de éstos bajo la forma de gasto público. Después de 1982, el federalismo ha dejado atrás su sentido monolítico para dar paso a construcciones alternativas que han ido desagregando progresivamente los temas fiscales, de los temas de gasto público y, en cada uno, de lo que constituye un reparto adecuado de funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno²³. Las visiones más importantes del federalismo mexicano se pueden sintetizar en tres posturas²⁴:

¹⁹- Centro Nacional de Desarrollo Municipal (2000), "Artículo 115, texto original y reformas". Documento en línea (<http://www.cedemun.gob.mx>), 13 p.

²⁰.- "Programa para un nuevo federalismo", en **Federalismo y Desarrollo**. Año 10, no. 60 (octubre-diciembre 1997); pp. 108-132.

²¹.- Carlos H. Gasden Carrasco, "Avances y aprendizajes del proceso de federalización-municipalización en el estado de Guanajuato", en J. Martínez Uriarte & A. Díaz Cayeros (coords.). **Federalismo**; pp. 173-217.

²².- Mauricio Merino (coord.), **En busca de la democracia municipal**. México: El Colegio de México, 1994.

²³.- J. Sempere y H. Sobarzo. **Federalismo fiscal**. México. El Colegio de México, 1997.

²⁴.- J. Sosa, "Percepciones sobre el federalismo: la visión estatal" en Paz Consuelo Márquez (coord.), **Nuevo Federalismo en la Región de América del Norte**. México: UNAM-CISAN, 2000; pp. 57-71.

Federalismo desde el centro.- Esta postura es sostenida principalmente por el gobierno federal, el cual plantea que la estabilidad y funcionalidad de todo el sistema político y administrativo depende del mantenimiento de criterios de carácter general que hagan homogéneas entre sí las diversas actuaciones gubernamentales; y de mecanismos compensatorios que transfieren recursos de las regiones ricas a las pobres. Los riesgos de que los recursos públicos se diluyan en acciones de limitado alcance, o de que las disparidades regionales aumenten, sirven como argumento para que esta postura insista en que, sin pretender negar las diferencias entre regiones y grupos, haya un solo proyecto de nación con el concurso y apoyo de todos los actores y organizaciones políticas y sociales.²⁵

Federalismo estatal.- El origen de esta versión del federalismo se encuentra en los programas electorales que han llevado a la formación de gobiernos de nuevo cuño en el ámbito estatal y municipal. Su planteamiento central retoma algunos elementos de la doctrina tradicional del federalismo estadounidense y señala la necesidad de fortalecer el nivel estatal de gobierno como un paso indispensable para la reconstrucción democrática del Estado mexicano y para garantizar que la organización administrativa de éste atienda efectivamente las demandas y necesidades sociales. Se asume, además, que es el nivel estatal el que guarda la mejor posición para captar y entender dichas demandas y necesidades, pues tiene la distancia suficiente para agrupar homogéneamente necesidades comunes que los ayuntamientos no pueden hacer por su mayor proximidad; pero sin estar excesivamente alejado de la población, como ocurre con el nivel federal. El modelo de políticas públicas que este modelo impulsa es uno que centraría el grueso de los recursos humanos, materiales y financieros en los niveles regionales, otorgando a las instancias federales un papel complementario y a los ayuntamientos otro de colaboración.

Federalismo compensatorio.- En esta expresión se asume que la mejor forma de gestionar los intereses colectivos es al nivel de las comunidades políticas, ya sean éstas pequeños poblados aislados o grandes ciudades. La idea de la proximidad al ciudadano condiciona, entonces, las posibilidades de éxito de un modelo cualquiera de gobernabilidad o de sistemas de política pública. La mejor forma de organizar la función de gobierno parte de reconocer una distribución de funciones en la que corresponde al nivel municipal la satisfacción de las necesidades más inmediatas de los ciudadanos –principalmente los aspectos señalados como de política social-, quedando para los niveles estatal y federal las responsabilidades concernientes a la adecuación del marco jurídico, a la obtención de suficientes recursos económicos para financiar al sistema en su conjunto, y al mantenimiento de un entorno de estabilidad macroeconómica y política.

Más estas tres posturas no se corresponden necesariamente con todos los actores gubernamentales según su ubicación en la escala federal. Como han señalado diversos autores

²⁵.- “Programa para un nuevo Federalismo” art.cit.

con insistencia²⁶, en el debate contemporáneo sobre el papel de los diferentes niveles de gobierno se pueden distinguir por lo menos seis tipos de posiciones en cuanto a la forma en que debería organizarse el Estado mexicano en esta etapa de pluralismo creciente. El cuadro 1 resume estas posiciones y muestra, sobre todo, una creciente diferenciación en los niveles estatal y municipal. Por una parte, aquellos gobiernos estatales que enfrentan condiciones de mayor pluralismo y competencia electoral (tipo 2) tienden a ser los que con mayor fuerza reivindican el federalismo estatal, en tanto que el resto se mantiene identificado con la postura del gobierno federal (tipo 3). En el ámbito municipal, por otra parte, la creciente diferenciación económica y social según el grado de urbanización hace que las ciudades (tipos 4 y 5) sean el escenario para la promoción y aplicación de estrategias de organización y gestión de la actividad gubernamental más autónomas y menos dependientes de los otros dos niveles de gobierno²⁷.

CUADRO 1: POSTURAS DOMINANTES EN EL SISTEMA MEXICANO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Actor/Postura	Federalismo	Autonomía municipal	Desarrollo económico y social
1) Gobierno federal	Cooperativo dirigido desde el centro	Ajustada a criterios nacionales	Un proyecto nacional con objetivos nacionales
2) Gobiernos estatales plurales	Cooperativo centrado en necesidades regionales	Definida a nivel estatal	Uno o varios proyectos nacionales con objetivos regionales
3) Gobiernos estatales tradicionales	Cooperativo dirigido desde el centro	Definida a nivel estatal	Un proyecto nacional con objetivos nacionales
4) Ayuntamientos urbanos y metropolitanos	Cooperativo centrado en necesidades locales	Amplia y definida desde el ámbito municipal	Proyectos nacionales administrados regional y localmente
5) Ayuntamientos semi-urbanos	Cooperativo centrado en necesidades locales	Amplia y definida desde el ámbito municipal	Proyectos nacionales o estatales administrados regional y localmente
6) Ayuntamientos rurales e indígenas	Subsidiario, definido en el centro, pero gestionado con criterios locales	Amplia y definida desde el ámbito municipal	Proyectos nacionales o estatales administrados localmente

Fuente: elaboración propia a partir de E. Cabrero, **Del administrador al gerente público**. México: INAP, 1995; y T. Guillén & G. Ordoñez. **El municipio y el desarrollo social de la Frontera Norte**. México: El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, 1995.

²⁶ .- A. Ziccardi, "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México", en J. Martínez Uriarte & A. Díaz Cayeros (coords.). **Federalismo**; pp.37-61.

²⁷ .- *Íbid.*

b) El tema de la autonomía municipal, aunque integrante de la problemática del federalismo, se ha abierto como un campo de definiciones propias debido a la persistencia de tensiones entre este nivel de gobierno y los otros dos que se disputan su dominio y control. La Constitución Política federal reconoce en los artículos 40, 43 y 115 la existencia de dos ámbitos de soberanía –federal y estatal- y de tres niveles de gobierno –federal, estatal y municipal-, por lo que en principio cabría suponer que la cuestión municipal es una facultad que compete principalmente a los gobiernos estatales²⁸. Sin embargo, los sucesivos gobiernos federales han mantenido como uno de sus temas de atención primordial todos los aspectos relativos a la forma de organización del gobierno municipal y han llevado a cabo diversas reformas encaminadas a mejorar la condición legal, organizativa y financiera de los ayuntamientos²⁹.

En años recientes, la natural inclinación del gobierno federal a seguir atendiendo los temas municipales se ha topado con una cada vez mayor resistencia y oposición por parte de los gobiernos estatales. Aunque el gobierno federal ha optado por aplicar sus decisiones en terrenos financieros y de política pública, las posturas estatales tienden a cuestionar este tipo de decisiones y a plantear disputas de carácter constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los conflictos de mayor relevancia han sido, sin duda, los que se derivaron de la forma en que el Programa Nacional de Solidaridad se aplicó entre 1989 y 1994, y los que resultaron de la decisión del gobierno federal de atribuir, a partir de 1995, a los ayuntamientos la responsabilidad de aplicar los recursos destinados al desarrollo regional y al combate a la pobreza. El punto que quizás mayor relevancia tiene en la disputa en torno a la regulación del ámbito municipal no se refiere a la continua revisión del texto constitucional por parte de instancias judiciales, sino a que por vez primera los planteamientos han ido superando la dimensión jurídica y han ido incorporando otro tipo de criterios que dan una visión más amplia de lo que constituye el fenómeno municipal. Al tratar de demostrar una mayor capacidad para entender y atender los problemas de los municipios, instancias federales y gobiernos estatales han construido ya una imagen municipal –y en alguna medida una estatal- en la que ya no existe un solo tipo de municipio, que es intangible y abstracto, sólo reconocible por su papel como “la instancia más cercana al ciudadano”. Ahora se reconoce que bajo las denominaciones genéricas de “municipio”

²⁸ .- Art. 40: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; [...]”. Art. 115: “Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre [...]”.

²⁹ .- No debe perderse de vista que en la lógica de los acuerdos únicos, el gobierno federal era responsable de atender la mayoría de los problemas de definición política que surgían y los gobiernos estatales evitaban interferir en las soluciones que se daban desde el centro político. Los estados eran una pieza más, al lado de los ayuntamientos, de un sistema operado centralmente. En los casos en que algunos gobiernos estatales mostraron cierto activismo, éste se podía definir más como una colaboración que como intentos por hacerse cargo del fondo de las cuestiones.

y “ayuntamiento” se encuentran grupos humanos y territorios enteros que pueden ser de tipo urbano o metropolitano, con graves problemas de saturación, agotamiento de recursos naturales y contaminación; o bien entornos rurales o semi-urbanos en los que rasgos de relativa modernidad o de desarrollo incipiente coexisten con fenómenos de atraso, marginación y despoblamiento (véase el cuadro 1).

Este panorama de contrastes propicia igualmente que la postura de los gobiernos municipales en el debate sobre su autonomía sea muy heterogénea y, en algún sentido, dependiente de dos variables: su condición urbana o rural –ya referida en el apartado anterior- y su posición en el mapa electoral estatal. La influencia de los procesos electorales es determinante en la situación de los ayuntamientos, pues la evidencia disponible muestra que existe una estrecha relación entre el tipo de vínculo que se establece entre éstos y los gobiernos estatales y la pertenencia o no al mismo partido. El cambio de mayoría en cualquiera de los dos niveles hace que, con algunas excepciones, se integren redes de cooperación o conflicto a partir de la identidad de partido³⁰.

Esta condición afecta sensiblemente el desarrollo de los mecanismos de coordinación intergubernamental pues, como se verá en la siguiente sección, éstos dependen de que actores cuya naturaleza, ideología y posición puede ser muy diferente decidan cooperar para alcanzar objetivos de interés común. Al permanecer limitadas las posibilidades de desarrollo de las redes de cooperación por este sesgo partidista, la implantación de una cultura de gestión orientada a la integración de esfuerzos se muestra más bien problemática para el caso mexicano y obliga a que los ayuntamientos asuman estrategias que bien pueden ser de gestión “en solitario” –entendiendo esto como el desarrollo de programas y políticas sustentadas exclusivamente en recursos y facultades propias³¹- o de abierta búsqueda de apoyos en el nivel federal, como una forma de atenuar el control que ejerce el gobierno estatal.

c) La cuestión de **la promoción del desarrollo económico y social** es concomitante a lo que sucede en los casos del federalismo y de la autonomía municipal, aunque con algunos matices particulares. Como ya se apuntó antes, en la tradición de la gestión pública mexicana existe una fuerte condicionalidad respecto a la necesaria justificación de las acciones públicas a partir de lo que se considera su sentido social esencial. Este sentido se muestra con mayor claridad cuando se

³⁰.- La evidencia no proviene solamente del análisis de conflictos de carácter político entre gobiernos estatales y municipales de distinto signo partidista, sino también de los estudios que sobre gestión pública municipal se han venido realizando a lo largo de los últimos años. En particular los estudios realizados por Tonatiuh Guillén & Gerardo Ordoñez demuestran cómo los primeros ayuntamientos de oposición decidieron implantar estrategias de gestión “en solitario” ante las resistencias que los gobiernos estatales mostraron para colaborar con ellos. Cf. **El municipio y el desarrollo social de la Frontera Norte**. México: El Colegio de la Frontera Norte-Fundación Friedrich Ebert, 1995.

³¹.- Véase la amplia discusión y la evidencia que al respecto ofrece T. Guillén, *op.cit.*

analizan las posiciones de los diferentes actores gubernamentales respecto a lo que debe ser el desarrollo económico y social y al papel que en ellos deben cumplir los gobiernos y las administraciones públicas. En las diferentes versiones del desarrollo a futuro de México se pueden identificar dos elementos principales, uno referido a los fines que este desarrollo debe alcanzar y otro que establece los medios que habrán de utilizarse. Los contrastes en las posiciones se dan en el peso que cada una da a estos elementos y en las combinaciones que hacen de puntos comunes, como se detalla a continuación.

En un extremo está la definición del desarrollo económico y social que puede atribuirse a las instancias federales. Esta definición considera que los propósitos más generales están mejor atendidos a partir de un solo proyecto de carácter nacional que integre todas las perspectivas en un solo cuerpo y bajo una sola determinación de objetivos. El desarrollo se entiende, por tanto, como desarrollo nacional antes que estatal o municipal, si bien no niega que deben contemplarse estas otras dos dimensiones. La jerarquización de los temas gubernamentales pasa por considerar como primordiales las cuestiones de carácter económico, antes que las de orden social o político. Así, se da una prioridad mayor al mantenimiento de un entorno macroeconómico estable o a la creación de incentivos para la inversión; dejando en segundo término, y ajustado a las metas económicas, la determinación de los fines y usos del gasto social o a la atención de demandas de mayor participación en la adopción de las principales decisiones gubernamentales³². En cuanto a la combinación de medios, esta visión considera que la cooperación entre instancias de gobierno es necesaria, pues facilita la ejecución de responsabilidades bajo una idea de división del trabajo gubernamental. Algunos autores consideran que esta postura favorable a la cooperación intergubernamental, más que tratarse de un intento por hacer efectivos principios de orden constitucional o político, lo que busca es transferir a otras instancias de gobierno una parte substancial de las responsabilidades políticas y de gestión para diluir o, al menos limitar, los costos negativos que la administración federal tiene que pagar por los inevitables déficit de atención de las necesidades sociales.

En otro extremo están las posturas que consideran que el desarrollo económico y social debe ajustarse a necesidades locales y regionales. La agregación de necesidades tiene que dar lugar a una agenda nacional que es suma y no síntesis de demandas. Temas regionales se vuelven nacionales en la medida en que son comunes a una parte importante del territorio y de la población del país. Las acciones en materia de bienestar social y de ampliación de los cauces de participación ocupan los primeros sitios en las prioridades gubernamentales y de ellas derivan justamente las de carácter macroeconómico. Por así decirlo, la creación de empleo o la ampliación de los gastos sociales deben ser complementados por medidas de equilibrio fiscal o de

³² .- Véase el debate en torno a la política económica de Estado publicado en **Comercio Exterior**. Vol. 49, no. (marzo de 1999); *passim*.

control de la inflación que sirven para los propósitos de aquellas. En términos de la combinación de medios que estas visiones definen, destaca el hecho de que no obvian el papel de las instancias federales, como podría pensarse en un primer momento. En su diseño funcional e instrumental del Estado, las visiones regionales y locales atribuyen al gobierno federal un papel regulador amplio que se relaciona con ciertas necesidades generales, pero le niegan la facultad de ser el legítimo concentrador de los recursos fiscales y prefieren un modelo en el que la integración de presupuestos públicos pasaría primero por satisfacer las necesidades regionales y locales y luego las nacionales; así como por concentrar recursos y facultades en los organismos estatales y municipales.

Es necesario establecer un cierto matiz en la forma y el sentido en que ambas visiones son distintas. Más allá de ser posturas encontradas, producto únicamente de diferencias de carácter ideológico o político-partidista -cuestión que quedaría en entredicho por el hecho de existir gobiernos estatales con origen e ideología similar al federal pero que se oponen a su proyecto-, en el centro mismo de la divergencia parecen encontrarse percepciones distintas sobre las fuentes de legitimidad respecto a las cuales cada nivel de gobierno depende. Desde la visión federal, la legitimidad del gobierno pasa por establecer condiciones de estabilidad que eviten que la influencia de los factores vinculados a la globalización, o que fallas de tipo estructural en los sistemas político, económico o sociocultural afecten la adecuada integración del país a los flujos de capital, comercio, producción y consumo que están teniendo lugar y que parecen ser determinantes en la calidad de vida de los grupos humanos a nivel global. La mayor efectividad del gobierno para mantener un entorno estable y para ir adaptando las condiciones nacionales a los retos globales es, entonces, condición *sine qua non* de legitimidad. Para los niveles estatal y municipal, en cambio, la principal fuente de legitimidad parece residir en presentarse a los ojos de los ciudadanos como actores gubernamentales eficaces y capaces de ofrecer bienes y servicios ajustados a las necesidades locales y a las propias condiciones de vida, sin tener que cargar más costos que los que la propia gestión de los servicios a escala local implica³³. Esta forma de entender su legitimación se debe, en gran medida, al propio entorno democrático del cual han ido surgiendo los gobiernos estatales y municipales más reivindicativos.

Esta diferenciación de las fuentes de legitimidad que cada nivel de gobierno parece percibir se encuentra ya presente en los procesos electorales, como lo demuestran los términos en que se lleva a cabo la competencia entre partidos y candidatos. Su aplicación concreta en el ámbito del gobierno y la administración pública parece estar aún en ciernes. No obstante, su desarrollo es una condición indispensable para garantizar que los sistemas administrativos

³³ .- Estas dos versiones de legitimidad son un combinado de los elementos que E. Carrillo define como legitimidad institucional y legitimidad por rendimientos. Cf. E. Carrillo, "La legitimidad de la administración pública", en R. Bañón & E. Carrillo, *op.cit.*; pp. 51-75.

nacionales alcancen madurez organizativa y para que, eventualmente, puedan darse fenómenos de cooperación e integración intergubernamental.

II. La creación de redes intergubernamentales y mecanismos de cooperación como tendencia dominante en el cambio de las administraciones públicas contemporáneas

En los últimos años el concepto de Relaciones Intergubernamentales ha visto incrementado significativamente su uso, tanto en círculos académicos como en ámbitos prácticos de la administración pública mexicana. Este hecho, sin embargo, suele ocultar que el concepto no es en realidad nuevo. Bajo esta denominación se analizaron desde la década de 1930 diferentes fenómenos de carácter político y administrativo en los Estados Unidos. Ya desde entonces el concepto sirvió como un elemento alternativo para analizar cuestiones que no podían entenderse solamente a través de la óptica del federalismo³⁴. La idea de hablar de intercambios y situaciones de conflicto o cooperación entre unidades administrativas que podían o no pertenecer al mismo gobierno requirió de explicaciones que no siempre pudieron encontrarse en los principios federales de organización del poder público.

La evolución y predominio de otros enfoques administrativos después de la Segunda Guerra Mundial, principalmente el de las políticas públicas, redujeron la importancia del concepto de Relaciones Intergubernamentales. Las ciencias de las políticas (*policy sciences*) ofrecieron, en el ámbito estadounidense, una perspectiva que fue capaz de integrar todos los elementos involucrados en la implantación sucesiva de una decisión cualquiera, aunque esto implicara la participación de diferentes gobiernos y diferentes unidades administrativas. Al seguir los procesos y las fases que transforman decisiones en recursos y éstos en bienes y servicios, resultaba redundante para el “proceso de las políticas públicas” (*policy process*) referirse a las interacciones que tenían lugar entre gobiernos y funcionarios públicos. Lo esencial era comprender justamente por qué y cómo se integraban entidades y medios formalmente separados en procesos compartidos de implantación de fines públicos. En contraste con estas expresiones estadounidenses, en el contexto europeo el estudio de las interacciones entre gobiernos y organizaciones públicas y privadas se llevó a cabo desde perspectivas diversas, siendo las de mayor relevancia el enfoque Centro-Periferia (*Centre-Periphery*), el estudio comparado de los gobiernos (*Comparative Government*), y el estudio de los sistemas públicos del Estado del Bienestar (*Welfare Systems*).

De acuerdo con Robert Agranoff, las perspectivas europea y estadounidense muestran muchos puntos comunes a lo largo de sus respectivos desarrollos, por lo que puede ser

³⁴.- D.S. Wright, **Para entender las relaciones intergubernamentales**. México. F.C.E., 1997; pp.68-71.

inadecuado distinguirlas tajantemente. Al hacerse una reconstrucción histórica de los últimos 60 años de análisis gubernamental, se pueden distinguir en ambas perspectivas cinco fases o periodos³⁵: 1) fase de análisis legal-constitucional (hasta antes de 1945), 2) fase de análisis legal-institucional (de 1945 a 1960), 3) fase de pluralismo analítico (de 1960 a 1980), 4) fase de análisis de las relaciones intergubernamentales (1980 a 1990), y 5) fase de estudio de la gestión intergubernamental (de 1990 a la actualidad). El cuadro 2 resume esta evolución.

³⁵.- Robert Agranoff, art.cit.

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DEL ANÁLISIS GUBERNAMENTAL

Fase	Periodo	Enfoques dominantes	Fenómenos analizados	Tipos de estudio
Legal-constitucional	Hasta 1945	Derecho constitucional, ciencia política tradicional	Estructuras políticas, económicas y sociales	Tratados jurídico-constitucionales, análisis del régimen político
Legal-institucional	1945-1960	Derecho administrativo, análisis organizativo, políticas públicas	Creación de nuevos Estados-nación, nuevos arreglos políticos e institucionales en Estados preexistentes, construcción del Estado del Bienestar	Análisis de política pública, estudios de sistemas de bienestar, estudios sobre nuevas formas de Estado y de régimen político
Pluralismo analítico	1960-1980	Cultura cívica, conductismo, gobiernos comparados, teorías del desarrollismo	Sistemas nacionales de políticas públicas en países desarrollados y subdesarrollados, patrones de comportamiento político en instituciones gubernamentales (poderes legislativos, élites administrativas).	Estudios cuantitativos, estudios comparativos a escalas nacional e internacional, análisis de élites políticas, económicas y administrativas
Relaciones intergubernamentales	1980-1990	Teorías sobre la formación de redes, sobre la crisis del Estado del Bienestar, sobre la Reforma del Estado y la modernización administrativa	Fenómenos de integración económica, mecanismos de cooperación e intercambio entre los sectores público y privado, privatizaciones, mejora de la gestión	Estudios empíricos sobre casos concretos, estudios de caso (metodología de Harvard), estudios de políticas públicas comparadas, proyectos de reforma del Estado, proyectos de privatizaciones
Gestión intergubernamental	1990-actualidad	Teorías sobre la globalización, internacionalización de la economía, teorías sobre el capital social, la reforma gerencial aplicada al ámbito público	Consolidación de empresas multinacionales, políticas económicas de ajuste y reconversión de los aparatos públicos, fenómenos emergentes de cooperación público-privado	Estudios sobre regiones económicas (Unión Europea, TLCAN), análisis de experiencias exitosas de gestión, análisis de redes de cooperación, estudios de calidad total y reingeniería en el sector público

Fuente: Elaboración propia a partir de R. Agranoff. "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en R. Bañón & E. Carrillo, *op.cit.*; pp. 125-170.

Como se desprende de la periodización anterior, las últimas dos décadas de este siglo se caracterizan por un énfasis creciente en los fenómenos de carácter intergubernamental, ya sea a escala nacional para dar un mejor uso a los recursos públicos limitados; ya sea a internacional para aprovechar las ventajas comparativas de mercados regionales integrados. En términos de la evolución de los conceptos, el paso de la década de 1980 a la de 1990 se significó por analizar primero los mecanismos de contacto y comunicación (fenómenos tipo “rig” como se describe más abajo) para dar luego la mayor importancia a los fenómenos de integración plena y de gestión compartida de recursos (fenómenos “gig”). Así pues, las perspectivas pasaron de “las relaciones intergubernamentales” a la “gestión intergubernamental”.

A. Fenómenos “rig”

Una vez que las organizaciones públicas de todo tipo y a todos los niveles se enfrentaron a la aguda situación de creciente incapacidad para atender sus responsabilidades, producto de las reiteradas crisis fiscal y social del Estado, los gestores públicos buscaron en otras organizaciones respuestas a problemas que identificaron como comunes a la mayoría de ellas. El resultado último fue la creación y consolidación de redes intergubernamentales. De acuerdo con Deil S. Wright, los principales rasgos de estas redes de relaciones son:

- 1) Las relaciones intergubernamentales hacen referencia a múltiples y continuos intercambios entre diversas organizaciones dentro y fuera de un mismo territorio, sin importar si estas organizaciones están o no al mismo nivel jerárquico o si operan en el mismo ámbito funcional o de política pública.
- 2) Estos intercambios se dan entre seres humanos, entre personas miembros de organizaciones. La dimensión humana de las relaciones intergubernamentales es, por tanto, la característica básica y fundamental del fenómeno. No puede haber relaciones entre organizaciones, soberanías o ámbitos de gobierno si no hay personas involucradas en ellas. Pero al ser así, las actitudes, las creencias y los valores de los funcionarios públicos se vuelven factores fundamentales en la configuración de las redes y las relaciones intergubernamentales.
- 3) Las relaciones intergubernamentales dan lugar a patrones regulares de comportamiento e intercambio que van conformando la naturaleza permanente y estable de las redes en cuestión y que generan flujos permanentes de información, puntos de vista, criterios, etc.
- 4) Las relaciones intergubernamentales afectan a todos los funcionarios públicos y a todos los que forman parte de organizaciones no-gubernamentales que interactúan con gobiernos. Esto quiere decir que las relaciones intergubernamentales no corresponden únicamente al poder ejecutivo –al que comúnmente se le suele denominar también como la administración pública-

sino al resto de los poderes y unidades que conforman el entramado institucional de los gobiernos: órganos legislativos, cuerpos judiciales, corporaciones de seguridad, comités o empresas productivas, etc.

- 5) En todos los casos, las redes de relaciones tienen un componente esencial de política pública. Es decir, las redes sirven para atender asuntos, temas o problemas que se refieren a algo que algún funcionario o alguna dependencia debe resolver y para lo cual se intercambian informaciones y opiniones.

Es importante destacar que la formación de estas redes obedece al interés de quienes participan en ellas por obtener informaciones o elementos de decisión que les permitan realizar más efectivamente su trabajo. No hay, por ello, en principio ningún vínculo de obligación que establezca con claridad responsabilidades o tareas compartidas. Luego entonces, los fenómenos que tienen lugar en el seno de estas redes –es decir los fenómenos “rig”– son de naturaleza voluntaria y cooperativa, antes que obligatoria; suelen implicar la coexistencia de diversos centros de poder (cada organización mantiene su autonomía); los recursos involucrados provienen de diferentes fuentes y no siempre se coordina su uso; y la responsabilidad y la coordinación de las acciones son difusas. Aún así, debe resaltarse que en la operación de estas redes hay un muy substancial componente de confianza y reciprocidad mutuas que hacen que los intercambios sean útiles a todos sus miembros.

B. Fenómenos “gig”

La gestión intergubernamental es considerada una fase posterior a la formación de redes de relaciones intergubernamentales. Esto es así debido a que la creación de mecanismos de gestión compartida es el resultado de la reiteración de intercambios entre funcionarios y organizaciones a lo largo del tiempo. La confianza depositada entre los miembros de una red tipo “rig” puede ser un elemento necesario, aunque no suficiente, para que un grupo de gestores decida integrar sus decisiones y recursos organizativos a las decisiones y recursos de otros para obtener objetivos compartidos. La gestión intergubernamental implica, en consecuencia, un mayor involucramiento de todos los actores, y asumir decisiones colectivas con riesgos y responsabilidades compartidas. Los rasgos de las redes tipo “gig” son:

- 1) Las redes tipo “gig” están dominadas por una clara orientación a la solución de problemas. Esto es, la estructura de integración contempla desde su definición la realización de acciones conjuntas o complementarias que alcanzan unos objetivos previamente definidos.
- 2) Cuentan con una definición fija o estática del problema y de la estructura para su solución. A diferencia de lo que ocurre en los fenómenos tipo “rig”, en las redes de gestión compartida los

actores no operan a través de interacciones variables según el interés de cada uno, sino que se establece un plan de acción para alcanzar los objetivos comunes.

- 3) El énfasis se pone en la producción de resultados y se establece una estructura de gestión que define niveles de responsabilidad, el monto de los recursos que cada organización o gestor aporta y las acciones o aspectos a cargo de cada uno.

De acuerdo con Robert Agranoff, existen dos tipos dominantes de redes tipo “gig”. Por una parte, se encuentran las redes de enfoque amplio o de tipo “macro” cuya característica principal es que implican el ajuste general de los programas y estructuras de gestión para obtener niveles de funcionamiento mejores a partir precisamente de la integración de dichas estructuras y programas. “Estas redes han sido diseñadas para alterar las formas cotidianas de gestión y las operaciones rutinarias de modo tal que se integren a un sistema de carácter intergubernamental e interorganizativo”³⁶. Por otra parte, las redes de enfoque limitado o “microredes” se centran en la atención cotidiana de problemas, interpretaciones, diferencias u otros aspectos rutinarios, pero manteniendo las estructuras y pautas de cada una de las organizaciones.

Estas variaciones suelen ser producto, a su vez, de un desarrollo más amplio de los propios mecanismos de colaboración interorganizativa. El paso de una fase tipo “rig” a otra “gig” y, dentro de esta última de una fase “micro” a otra “macro”, depende en gran medida de la reiteración de intereses, objetivos y valores entre los funcionarios involucrados. Aún cuando puede haber múltiples posibilidades de integración de redes, por la existencia de un número variable de actores en cada una, la evidencia que algunos estudios ofrecen³⁷ indica que la creación de estructuras de cooperación está determinada por la existencia o no de códigos valorativos comunes. Más allá de identificaciones de tipo ideológico o partidista, lo que parece predominar entre funcionarios y gestores públicos que deciden cooperar es una visión compartida de los fines que se proponen alcanzar y de los valores que determinan estos fines. De ahí que cualquier propósito por crear redes de todo tipo dependa del entorno que rodea a los funcionarios involucrados. En entornos de alta diversidad, en los que las visiones individuales y organizativas encuentran elementos de polarización, antes que de integración, la creación de redes y mecanismos de cooperación puede ser una labor en extremo compleja. Por lo cual, parecería que en este esfuerzo de integración hay un patrón obligado en el que no se pueden obviar fases. O, lo que es lo mismo, una estructura de gestión compartida sólo puede provenir de intercambios precedentes de interacción en los que se ha ido construyendo el principal capital de toda red: la confianza mutua.

³⁶.- *Ibid.*

³⁷.- Agranoff, Robert. “Partnerships in public management: rural enterprise alliances”, en **International Journal of Public Administration**. V. 21, no. 11 (1998); pp. 1533-1575.

III. Hacia un nuevo marco institucional para la gestión cooperativa en México

Hasta ahora se han planteado los elementos que dan forma a lo que se ha denominado como un sistema “federal sin relaciones intergubernamentales” en México y lo que, de acuerdo con los principales teóricos, constituye un sistema intergubernamental de coordinación y cooperación pleno y funcional. Ambas argumentaciones sirven como referentes para poder definir, aunque sea en términos muy preliminares, lo que podría suceder en los años por venir y los pasos que tendrían que darse para la construcción de un sistema mexicano de relaciones cooperativas entre gobiernos.

A la luz de la evolución reciente del sistema federal mexicano, es factible pensar que la influencia de los fenómenos democráticos será cada vez mayor, y también mayor su presencia en las estructuras y procesos propios de la función de gobierno y administración pública. Deseablemente, esto podría implicar que los partidos y los niveles políticos de decisión podrían aceptar la existencia de ciertos ámbitos y ciertas áreas en las que sería necesario aplicar un enfoque de gestión que de un peso mayor a consideraciones de carácter técnico o al uso de criterios de equidad y acceso universal a bienes y servicios públicos, antes que a otros de racionalidad política y de competencia por el poder. Esto traería como una posible consecuencia adicional que el personal y las organizaciones al servicio del gobierno se divudiesen también en dos tipos, uno de carácter político expuesto al escrutinio electoral, y otro de carácter administrativo, centrado en la provisión de bienes y servicios, y estructurado y valorado bajo normas y principios de eficiencia y eficacia.

Pero bien puede pensarse que este escenario es más bien uno ideal, antes que uno realizable en el corto o medio plazo. No obstante, se pueden identificar algunas señales que hacen factible suponer una evolución en este sentido para los años por venir. Estas señales se pueden sintetizar en cuatro tendencias principales:

“Más política y más administración”.- Conforme el proceso político avance hacia la generalización de formas democráticas de elección de autoridades públicas, será necesario que candidatos y partidos ofrezcan dentro de sus plataformas electorales un número cada vez mayor de elementos relacionados con la administración pública y con la gestión de necesidades sociales concretas. Esto habrá de propiciar también una mayor comprensión de las fuentes de legitimidad que corresponden a cada nivel de gobierno y a cada una de sus políticas y, por ende, una profundización del debate sobre la distribución de competencias y recursos en el sistema federal mexicano.

Homogeneización de los sistemas político-administrativos.- La generalización de las formas democráticas propiciará, a su vez, que el conjunto de las estructuras político-administrativas se vea sometido a presiones semejantes en todos sus puntos, tanto por parte de los grupos sociales que constituyen su base electoral y su población beneficiaria, como por el resto de las administraciones públicas. Es decir, es probable que se configure un esquema de interacciones gubernamentales en el que, en sentido vertical, la población ejercerá su derecho al voto para establecer gobiernos que contemplen sus necesidades y demandas. En sentido horizontal, otras administraciones públicas del mismo orden o de órdenes diferentes presionarán por que las administraciones nuevas asuman compromisos de carácter financiero, organizativo y programático que coadyuven al logro de objetivos y metas que difícilmente alguna administración en solitario puede alcanzar. El resultado último de estas presiones será que paulatinamente todas las administraciones convergerán hacia formas y criterios de funcionamiento y organización homogéneos, aunque no necesariamente idénticos.

Creación de fenómenos de competencia política a partir de modelos de gestión exitosa.- La posibilidad que tienen los ciudadanos de cambiar periódicamente a sus gobiernos y sus administraciones crea *de facto* un mecanismo de evaluación de la gestión pública que partidos y líderes políticos desean utilizar en su beneficio. De ahí que las campañas electorales y las políticas de comunicación social que los gobiernos aplican tiendan a resaltar los logros que una administración cualquiera alcanzó en materia de desarrollo económico o de bienestar social como una muestra de su eficacia y como un “producto” tangible que el ciudadano puede constatar por sí mismo, al margen de promesas de campaña o de discursos ideológicos. Por tanto, entre mayores son los logros tangibles de una administración, se puede pensar que mayores serán también sus posibilidades de mantenerse en el poder o en la administración e, incluso, de establecer desde una posición así su avance electoral hacia otros gobiernos de igual o distinto nivel.

Ajuste continuo de los mecanismos y formas de participación social en las políticas públicas.- La importancia de la participación social en este nuevo contexto democrático es evidente por sí misma. Al darse condiciones en las que la opinión de los ciudadanos adquiere un peso concreto, y que puede dar lugar al cambio de mayorías políticas y de gobiernos enteros, las organizaciones públicas van modificando los mecanismos por los cuales se comunican con la población. Las modificaciones involucran dos factores principales. Por una parte, los contactos entre población y gobierno ven alterada su intensidad, pues cada vez menos se limitan al proceso electoral o a instrumentos formales como los buzones u oficinas de quejas y sugerencias, y van poco a poco incidiendo en todas las fases de las políticas públicas; desde foros de consulta al momento de adoptar decisiones, hasta la aplicación de contralorías sociales para evaluar los resultados de programas y acciones. Por otra parte, la participación social ha visto incrementado el número de canales por los cuales puede llegar a afectar la acción de organizaciones y programas públicos. La anterior situación de comunicación limitada a los mecanismos formales ha

sido substituida por otra en la que los legisladores han asumido con un mayor activismo su papel como representantes sociales, encabezando movimientos y demandas ciudadanas en contra de administraciones públicas concretas. Estas últimas han tratado de limitar el poder y la influencia de los legisladores abriendo espacios de atención ciudadana directa dentro de sus estructuras, así como incorporando a dirigentes y organizaciones autónomas en la gestión de programas y recursos³⁸.

Empero, debe resaltarse que si bien la participación social en el gobierno y la administración pública ha cambiado en términos cualitativos y cuantitativos, carece aún de un sentido más amplio y profundo, como el que el concepto de *concertación social* le atribuye. Es decir, pese a los cambios habidos, los ciudadanos y sus organizaciones más activas o representativas no cuentan aún con los medios materiales e intelectuales para influir efectivamente en las decisiones gubernamentales. Esto quiere decir que, si bien es cierto que un número cada vez mayor de decisiones públicas está bajo escrutinio ciudadano, las organizaciones públicas y sus funcionarios cuentan aún con una mayor información y control sobre las áreas específicas de acción, lo que les permite perfilar los márgenes sobre los cuales se adoptan decisiones, eliminando opciones y agregando otras que no siempre son conocidas por la población o sus representantes. De ahí que sea necesario también crear una cultura de gestión pública entre la población y sus organizaciones que les permita identificar con claridad políticas alternativas, al momento de llevarse a cabo consultas públicas sobre decisiones de interés colectivo.

Teniendo en consideración estas cuatro tendencias, el reto de mayor envergadura para el sistema mexicano de relaciones intergubernamentales reside, sin embargo, en la modificación paulatina de la tradición dominante en materia de gestión pública. Según lo discutido en la parte II de este trabajo, sólo mediante la incorporación de nuevos valores y nuevas actitudes entre los administradores públicos mexicanos será posible introducir en la acción cotidiana la voluntad de interrelacionarse con otros, de compartir información y de contrastar opiniones y experiencias que son justamente los mecanismos básicos para la operación de redes intergubernamentales. Visto así, para la conformación de un nuevo marco institucional de tipo cooperativo tendrían que ocurrir algunos procesos de ajuste, siendo los de mayor relevancia los siguientes:

Incorporación creciente de experiencias concretas de gestión en la formulación de nuevos programas y estructuras públicas. Esto implicaría, primeramente, una relajación o si se quiere un debilitamiento del rigor jurídico que se tiene al momento de definir problemas públicos y sus soluciones para dar paso al uso de otros criterios de carácter empírico y práctico. En segundo lugar, las administraciones públicas a todos los niveles deben ser capaces de

³⁸.- Perri 6 & Isabel Vidal (ed.). **Delivering welfare. Repositioning non-profit and co-operative action in western European welfare states**. Barcelona: Centre d'Iniciatives de l'Economia Social, 1994. 409 pp.

adoptar los logros o los fracasos de experiencias innovadoras llevadas a cabo por otros gobiernos asumiendo que, de esta forma, se contribuye a la mejora del desempeño gubernamental en términos generales, y se enriquece el acervo individual de cada organización, en particular. Finalmente, la adopción de las experiencias de otros gobiernos puede ser una fuente de gran valor para hacer de la experimentación y la innovación una actividad permanente y no ocasional dentro de las organizaciones públicas mexicanas, reduciendo así los enormes costos y los altos riesgos que el uso cada vez más frecuente de contratos de consultoría y asesoría están generando.

Creación de redes informales de comunicación y trabajo cooperativo, evitando en la mayor medida posible que las definiciones normativas o las líneas de mando político consideren que el intercambio de información entre administradores a todos los niveles pueda constituir transgresión jurídica alguna o violación del principio de lealtad y discreción. En este mismo sentido, sería necesario promover la formación de “clubes” de gestores públicos según especializaciones funcionales o identidades de tipo regional, profesional o étnico.

Adopción de medidas encaminadas a la acumulación y aprovechamiento del conocimiento producido por la gestión pública. Esto implica fundamentalmente establecer estrategias de comunicación interna entre grupos de profesionales, entre organizaciones con funciones asimilables y, sobre todo, de políticas de capacitación y desarrollo de personal que transmitan la experiencia de generaciones maduras a las que se van incorporando continuamente a las labores gubernamentales.

Reordenación de las esencias y definiciones inmanentes que justifican la existencia y el funcionamiento de las organizaciones públicas.- Se trata de alterar las visiones que definen el sentido social de la administración pública a partir de la identificación o la focalización de grupos de beneficiarios. Se requiere superar esta visión de tipo clientelar o asistencial para generar una nueva en la que el sentido social de la acción pública consista en que la atención efectiva de las necesidades y demandas sociales se resuelve mediante el establecimiento de estructuras que sean permanentes, profesionales, que estén guiadas por principios de universalidad en la provisión de los bienes y servicios; eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos; y sensibilidad y apertura suficientes hacia cambios en el entorno que las rodea.

Luego entonces, lo que se plantea como una necesidad fundamental en el futuro inmediato de las administraciones públicas mexicanas es la voluntad de cambio para construir una nueva cultura de gestión que fortalezca la cooperación y la participación social como medios invaluable para el logro de los fines que Estado y sociedad les han encomendado. Sin esta voluntad de cambio, difícilmente será posible plantear una nueva administración pública mexicana que responda a los retos que el inicio de un nuevo siglo le tiene preparados.