

Federalismo y redes intergubernamentales

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

Como es bien sabido, el gobierno del presidente Ernesto Zedillo ha propuesto un "nuevo federalismo". En México llevamos ya muchos años discutiendo y estudiando este tema. Sin embargo, en una reunión a principios de 1996 de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas se llegó a la conclusión de que no hay acuerdo con respecto al significado de los términos que utilizamos para discutir las relaciones centro-periferia, ni sobre los puntos claves que hemos de estudiar para mejorarlas. Posteriormente el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública me solicitó que escribiera un estudio introductorio al libro de Deil S. Wright, Para entender las relaciones intergubernamentales, que pronto publicará el FCE.

El evento de la Academia y la solicitud de El Colegio me llevaron a revisar varios textos sobre el tema, tras lo cual me he permitido plantear que en México hemos tenido un "federalismo contenido", una "federación centralizada" y unas "relaciones intergubernamentales desequilibradas". En mi opinión, el federalismo puede concebirse como una corriente favorable a las federaciones. A su vez, podemos definir una federación como la estructura políticoadministrativa en la que varios órdenes de gobierno, particularmente el federal y el estatal, tienen garantizada su existencia como tales. Puede notarse que no utilizamos el término "niveles de gobierno", pues la federación no implica en sentido estricto niveles jerárquicos sino instancias parcialmente independientes con su legitimidad y orden de competencia propios. Esto no quiere decir que estas instancias sean soberanas pues, si respetamos el significado del término, la soberanía es indivisible y sólo puede residir en la instancia federal —llamada así en sentido amplio, aunque quizá debamos llamarla instancia nacional para distinguirla de lo federal o relativo a la federación. De esta manera, al señalar que los estados mexicanos son soberanos, nuestra Constitución cayó en un sinsentido conceptual y jurídico. Lo hizo porque los constituyentes, presionados por las fuerzas regionales, quisieron resaltar de alguna forma la importancia de los estados. Después de todo, al aprobar una constitución que además de establecer las reglas de juego político consignó una variedad de derechos individuales y sociales, los congresistas aprobaron no sólo una constitución sino también un programa políticoideológico, en este caso el derivado de la Revolución mexicana. A este programa se le fueron agregando derechos (a la educación, a la salud, etcétera), lo cual terminó ejerciendo una presión decisiva hacia el federalismo centralizado, en el que los poderes nacionales, especialmente el Ejecutivo, centralizaron formal e informalmente el poder.

Pese a lo anterior, México ha mantenido algunos rasgos y prácticas de las federaciones. Han habido varias instancias de gobierno y, por lo tanto, relaciones intergubernamentales, con grados variables de coordinación. En otras palabras, la estructura federal ha tenido efectos importantes sobre las políticas públicas, sobre todo en la etapa de instrumentación, aunque dichos efectos han sido en general poco subrayados.

Vale la pena recordar aquí que nuestra historia ha estado marcada por la convivencia de dos tendencias: la centralista y la federalista. Es posible que la segunda haya perdido batallas decisivas como, por ejemplo, la fiscal; sin embargo, se ha negado a morir. En este sentido, creo que hablar de un nuevo federalismo es inadecuado, ya que el federalismo ni es nuevo ni se puede renovar en un sexenio. El federalismo es una tendencia que existe o no en las regiones mismas, además de en el centro; es una corriente que se impulsa pero no se crea desde arriba en unos años. Es algo que está en la mente de grupos e individuos; por ello es una postura política y no una estructura formal. Así, más que a un nuevo federalismo —que además es frase copiada de la experiencia estadounidense—, quizá el Presidente debería referirse a una nueva federación, ya que el cambio de las estructuras formales es lo que en realidad está a su alcance.

En cualquier caso, el hecho es que en México sí podemos hablar de un federalismo y de una federación, sobre todo cuando es posible que en el corto plazo ambos se fortalezcan. Como dije, creo que también podemos hablar de relaciones intergubernamentales pese a que, por haber tenido un federalismo contenido y una federación centralizada, éstas hayan sido desbalanceadas y limitadas. Por la necesidad de desarrollar el programa de la Revolución mexicana la instancia nacional ha concentrado funciones y poderes.

Dado el pasado y posible futuro de nuestras relaciones centro-periferia —mucho más ricas y complejas de lo que se suele pensar—, el concepto de relaciones intergubernamentales ofrece un instrumento importante para entender y renovar las federaciones latinoamericanas. Si bien no la garantiza, las estructuras más descentralizadas pueden favorecer una mayor participación, así como un ataque más eficaz y eficiente a nuestros problemas. A partir de dicho concepto podemos instrumentar variados mecanismos de transferencias que otorguen mayor autonomía fiscal y presupuestal a los estados, sin conducir a la desintegración nacional. Los potenciales problemas de eficiencia recaudatoria y administrativa no son razón para que la instancia nacional casi monopolice los impuestos y los gastos. Aunque retenga algunos su función es más bien vigilar, evaluar, apoyar e incentivar la recaudación y administración eficiente del ingreso y el gasto por las otras instancias.

Ahora bien, el reto no es únicamente descentralizar sino a) lograr una distribución equilibrada y apropiada de funciones entre las diferentes instancias que salve adecuadamente varios dilemas implícitos en todo sistema de relaciones intergubernamentales, y b) desarrollar estructuras y actitudes conducentes a una adecuada coordinación intergubernamental. Ambas tareas son muy importantes pero, como bien muestra el libro de Wright, la tendencia no debería ser hacia una delegación de funciones a las instancias sino una distribución entre ellas de las tareas específicas para el cumplimiento de dichas funciones. Aparte de las razones mencionadas en ese libro, estamos entrando a un mundo con características diferentes donde la distribución de funciones tradicionalmente asignadas a las diversas instancias se está alterando aceleradamente (véanse los nuevos roles internacionales y económicos de muchas entidades subnacionales en Europa o Estados Unidos). Así, más que en el federalismo en su sentido dualista original, la clave parece estar cada vez más en la coordinación intergubernamental. Además, para un caso como el mexicano será difícil que el centro realmente esté dispuesto a descentralizar si no se puede establecer un sistema de relaciones intergubernamentales que evite la fragmentación nacional, descoordinación y, por lo tanto, la ineficacia. Solemos decir que en México no existe una federación real por falta de voluntad política. Esto es cierto, pero

también se debe a que no hemos sido capaces de diseñar y proponer una estructura federal que asegure la coordinación fiscal y presupuestal y evite la fragmentación nacional, especialmente cuando tenemos varios estados norteros con fuertes y crecientes relaciones con nuestro poderoso vecino estadounidense.

En general, en una época en que la administración y las políticas públicas de cualquier país se dan en contextos crecientemente complejos y diversos (Peters, 1993 y 1995; OECD, 1995), el libro de Wright sobre las relaciones intergubernamentales ilustra algunas formas, estrategias y riesgos en la gestión de esta complejidad. Por ejemplo, otra de sus lecciones es que más que descentralizar funciones y recursos o establecer comisiones o consejos regionales o locales, la capacidad, eficiencia —y quizá inclusive la democracia— estatales dependen del desarrollo de redes y sinergias intergubernamentales efectivas.

Esta redes implican aspectos fiscales, políticos y administrativos de tipo formal pero también informal. En este aspecto, un concepto que puede ser muy útil y que ha atraído una creciente atención es el de "capital social" (Loury). Con base en este concepto, Putnam ha señalado que la base que origina y sostiene las normas de reciprocidad y redes de compromiso cívico es de tipo "moral", no legal: la sanción a las violaciones normativas es el aislamiento social, la exclusión del grupo o de la red de solidaridad y cooperación. En el caso italiano que Putnam describe, las estructuras cooperativas sólo florecieron en las regiones en que el suelo era "moralmente" fértil.

Los sistemas centro-periferia y en general políticos (por ejemplo, el clientelismo) de Latinoamérica pueden haber sido verticales, pero creo que también han implicado redes, es decir, lógicas de intercambio. En principio, ello podría significar que los obstáculos para la construcción de redes intergubernamentales más efectivas serían menores, ya que quizá no partiríamos de simples sistemas de obediencia o jerarquía. Así, parecería que lo que hay que hacer es romper o deshacer la estructura piramidal que está encima de nuestras redes y reestructurarlas de manera horizontal. En realidad esto no es tan fácil. De hecho, Aguilar (1995) ha señalado que la federalización y el desarrollo regional son tareas mucho más complejas que la democratización. Yo diría que la desventaja de ya tener un tipo determinado de red es que, como han destacado autores como Sugden (1985), North (1996) y Putnam (1993), éste representa un equilibrio que los individuos se ven impulsados a continuar. En otras palabras, una vez andado un camino es muy difícil pasarse a otro. Es como estar en medio de una carretera libre y querer pasarse a la de cuota, o como ir montados en un caballo y querer saltar a otro a mitad de la carrera. Y es que estamos en realidad hablando de círculos, ya sea viciosos o virtuosos, que se retroalimentan o autorrefuerzan. La literatura sobre el llamado capital social se ha concentrado en estudiar la dinámica y surgimiento de lo que se podrían llamar espirales virtuosas, así como sus efectos sobre el desarrollo en general. No obstante, ha faltado discutir tres temas: a) las otras lógicas, las de los círculos viciosos; b) si es posible pasar de un tipo de red a otro y cómo hacerlo, y c) cómo lograrlo en periodos más cortos que, por ejemplo, los varios siglos que las redes italianas tardaron en desarrollarse.

Como señalé más detalladamente hace un par de años, en mi opinión esto se puede hacer a través de la fabricación y cierre gradual de una gran pinza cuyos brazos serían, por un lado, la reestructuración estratégica de los arreglos formales (incluidos los constitucionales) y fiscales —orientados a una mayor participación— y, por el otro, el desarrollo de intensos procesos de habilitación, profesionalización e institucionalización tanto de las instancias políticoadministrativas como de los grupos sociales. El segundo

brazo de la pinza buscaría nivelar las capacidades y recursos básicos de los miembros de distintas instancias y organizaciones, e igualaría el lenguaje de su interacción. Adicionalmente, permitiría el surgimiento de una mayor confianza interpersonal y de actitudes y percepciones mutuas conducentes a la coordinación, además de desarrollar las habilidades necesarias para una administración multiorganizacional e intergubernamental. Ante la ingenua tendencia a querer cambiar nuestros países por vía de la reestructuración presupuestal o normativa formal, y a concentrarse en las grandes fachadas y no en los cimientos, no me puedo cansar de insistir en que este segundo brazo es igual o más importante que el primero. No obstante, únicamente con la presión de ambos será posible apretar y gradualmente darle vuelta a la tuerca que coloque a nuestras sociedades en otro carril.¹

La construcción de las bases necesarias para el surgimiento de redes efectivas no sólo es una tarea difícil sino también de largo aliento. Salir del círculo vicioso en el que ha estado entrampada Latinoamérica es una tarea del Estado en cada país más que de los gobiernos. Nuestro problema ha sido que hemos tenido gobernantes y no estadistas que han sido incapaces de mirar tanto hacia adelante como hacia atrás; es decir, tanto de iniciar proyectos realmente estatales como de darle continuidad a los ya existentes. Ojalá que la consolidación de la democracia en nuestras naciones no obstaculice sino permita que algunos de nuestros gobiernos tengan la visión para construir los pilares de edificios estatales más firmes y que los subsecuentes tengan la madurez necesaria para terminar en lugar de destruir la obra. Y como acabamos de decir, para ello la profesionalización e institucionalización, no sólo de partidos sino también de las administraciones públicas y las organizaciones sociales, es fundamental.

Bibliografía

L.F. Aguilar, "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en *Propuesta; nuevo federalismo*, 7 de mayo de 1995.

D. Elazar, "Cooperative federalism", en D.A. Kenion y J. Kinkaid: *Competition among states and local governments*, Urban Institute, -Washington, DC, 1991.

J.L. Méndez "La reforma del Estado en México", en *Gestión y política pública*, noviembre de 1994.

"La descentralización en Perú", en *Foro Internacional*, julio-septiembre de 1990.

"La profesionalización del Estado mexicano, ¿olvidando o esperando a Godot?", en *El cotidiano*, octubre de 1995.

D. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FcE, México, 1993. *Governance in transition. Public management reforms in OECD countries*, OECD, París, 1995. Paul Paterson et al., *When federalism works*, Brookings, Washington DC, 1986.

G. Peters, *The politics of bureaucracy*, Longman, Londres, 1993.

G. Peters, "Introducing the topic", en B. G. Peters y D. J. Savoie: *Governance in a Changing Environment*, McGill- Queen's University Press, Ottawa, 1995.

R. Putnam, *Making democracy work*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

R. Sugden, *The economics of rights; cooperation and welfare*, Basil Blackwell, Oxford, 1986.

¹ No por nada varios de los especialistas más reconocidos del campo de estudio de las relaciones intergubernamentales subrayan la importancia de la profesionalización.

Véase Paterson, 1986 y Elazar, 1991. Por supuesto no es que haya que esperar a desarrollar el segundo brazo para actuar respecto al primero. Como cuando se aprende a nadar o a andar en bicicleta, pese a que uno adquiriera ciertas capacidades iniciales, únicamente puede realizarlas plenamente cuando se le deja solo. He discutido con mayor profundidad estos varios aspectos en Méndez, 1990, 1994 y 1995.

Este ensayo se basa en las conclusiones del "Estudio introductorio" elaborado para el libro *Para entender las relaciones intergubernamentales*, de Deil S. Wright, que próximamente publicará el Fondo de Cultura Económica.

Coordinador y profesor-investigador del Programa de Administración Pública, CEI, de El Colegio de México.