

# **Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas**

JOSÉ MARÍA RAMOS GARCÍA

## **RESUMEN**

Este artículo presenta una revisión de los principales elementos que componen a los enfoques sobre el federalismo, la descentralización y las relaciones intergubernamentales (RIGs). En tal examen se concede una atención primordial al consenso, la cooperación, la negociación, la eficacia y la efectividad en la toma de decisiones de los gobiernos central y subestatal, con especial referencia a países en transición democrática. Igualmente, en tal descripción se acentuará la importancia de la capacidad y visión gubernamental para desarrollar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, al margen de consideraciones políticas, de ahí el énfasis que se concede a la gestión del conflicto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para profundizar sobre dichos elementos y sus dificultades de implantación en países en transición democrática véase a Y. Dror, "Capacidades para gobernar un país como México", en S. Schmidt (coordinador). **La Capacidad de Gobernar en México**, Nuevo Siglo, Aguilar, México, 1997; también véase a Y. Dror, "Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina", **Reforma Democrática**, Caracas, 1997. Núm. 7 y finalmente véase a J. Desveaux, **Designing Bureaucracies. Institutional Capacity and Large Scale problem Solving**, Cambridge University Press, 1995.

## INTRODUCCIÓN

El análisis del federalismo, la descentralización y las RIGs se plantea con algunos elementos de la sociología, la ciencia política y la administración pública. El análisis interdisciplinario es propio de la naturaleza del objeto de estudio, cuya complejidad y limitaciones de enfoque permiten un análisis plural.<sup>2</sup> Se parte de la consideración de que la ciencia política se fundó en la búsqueda para alcanzar el orden y el conocimiento de la realidad empírica del poder y de su ejecución; y la creación de un ambiente cívico apropiado por medio de la sociedad civil y de la comunidad, capaz de integrarlas hacia una vida política correcta (Elazar, 1990).<sup>3</sup> Para P. Gomá y J. Subirats (1998) las cuestiones esenciales de la ciencia política se refieren a cómo se distribuyen el poder, en qué consiste el conflicto y quién gana y quien pierde en cada alternativa.<sup>4</sup>

Desde la perspectiva de la administración pública, su estudio implica dos dimensiones de conocimiento que están vinculadas con la ciencia política: Por un lado, la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, el objeto de estudio. Por el otro, la sistematización y explicación de las categorías de análisis y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea el estudio del objeto. Si las relaciones sociales se sustentan en relaciones de poder, entonces se puede inferir que el campo de estudio de la administración pública es el estudio del poder, pero sólo en aquello en lo que el poder se conforma como acción gubernamental, dominio público y acción administrativa (Avalos, 1994).

En cambio, los problemas de las instituciones administrativas públicas deben ser abordados por el derecho administrativo o el derecho público. Desde este enfoque, se concibe a la administración pública como una relación que vincula al Estado con la sociedad y en segun-

---

<sup>2</sup> Se comparte el planteamiento de A. Chalmers, que no existe un método universal en el que se deberían ajustar todas las formas de conocimiento, especialmente en el caso de la teoría social. Esto se argumenta porque la ciencia no es una actividad racional que actúa según un método determinado. Véase **¿Qué es esa Cosa Llamada Ciencia?**, Editorial Siglo XXI, España, 1994, 16va. ed. Por su parte, M. Beltrán también plantea que no existe un único método para estudiar la realidad social, debido a la complejidad que el conocimiento de lo social. por lo anterior, M. Beltrán favorece el uso de un pluralismo metodológico en función de la dimensión considerada del objeto de estudio. Véase M. Beltrán, **La Realidad Social**, Edit. Tecnos, Madrid, 1991.

<sup>3</sup> La importancia del poder también es analizada por H. Mintzberg, **Power in and Around Organizations**, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1983.

<sup>4</sup> P. Gomá y J. Subirats, **Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes y Actores y Niveles de Gobierno**, Ariel, Barcelona, 1998.

do término, la relación entre política y administración. Lo cual se plantea porque la administración pública no sólo ejecuta recursos, sino que administra políticas ante una diversidad de intereses, que son más importantes en el funcionamiento de la organización (Avalos, op. cit). Desde esa perspectiva, lo que se podría concebir como un “nueva administración pública” ya no parte de la hipótesis de que la administración, conjunto de organizaciones, es la estructura encargada de poner en práctica las leyes y normas emanadas de los órganos legitimados para ello. Sino que trata de entender qué actores (políticos, burocratas y actores privados) han intervenido en la formulación y actuación de la política concreta planteada (Subirats, 1994).<sup>5</sup>

Bajo la perspectiva anterior, el énfasis se pondrá en aquellos elementos que condicionan la complejidad, el conflicto, la heterogeneidad y la diferenciación, en los cuales los elementos del poder definen los alcances y límites de la cooperación y la concertación. En este sentido es ilustrativo el planteamiento de D. Elazar (op. cit.):

*“La integridad de las partes se respeta mediante una distribución territorial del poder entre distintos órganos de gobierno diseñada para proteger la existencia y la autoridad de todos ellos. En donde las negociaciones trascendentales son tomadas y desarrolladas a partir de la negociación entre las partes”.*

Se parte de la premisa de que el federalismo, la descentralización y las RIGs cuentan con elementos analíticos que explican el objeto de estudio: las relaciones entre los gobiernos centrales o federales y los gobiernos subnacionales, regiones o estados se aplican a países en transición democrática.

Los elementos centrales de esos contextos son básicamente los siguientes: el federalismo representa una forma de gobierno propia de los sistemas federales y democráticos. Su característica principal es la existencia de poderes políticos y una estrecha relación política y administrativa, intergubernamental, para alcanzar determinados fines sociales, políticos y económicos. Las relaciones se establecen bajo un marco legal que es permeable a la influencia política y a mecanismos de cooperación, coordinación y solidaridad.

La descentralización es un proceso político-administrativo que delega responsabilidades en la toma de decisiones a los poderes políticos en los niveles central, regional y local. La descentralización entendida como un proceso político permite una mejor racionalización de

---

<sup>5</sup>J. Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1994.

las decisiones en materia económica y social. Es decir, la descentralización pretende incentivar el desarrollo regional, con base en los recursos económicos y con los mecanismos de fomento existentes en los ámbitos nacional e internacional.

Las relaciones federales y el proceso de transferencia de responsabilidades se desarrolla a través de las RIGs, que son los ámbitos de interrelación entre los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de la políticas públicas. Las políticas intergubernamentales se efectúan por medio de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre los actores subnacionales y los actores centrales. Las RIGs permiten teóricamente, un mejor desarrollo de las políticas en las cuales tienen injerencia los ámbitos de gobierno, ya que los mecanismos cuentan con elementos que permiten la discusión y concreción de políticas públicas. Un rasgo esencial de las RIGs es la negociación política que generalmente ha predominado por encima de las consideraciones administrativas, básicamente porque en todo proceso de decisiones existe un componente político que condiciona el desarrollo de las decisiones.

Una vez definidos de manera general los conceptos de federalismo, descentralización y las RIGs, nos ocuparemos de plantear algunos problemas centrales a manera de introducción.

El federalismo, como una forma de Estado, implica de antemano la existencia de los poderes públicos y la voluntad política gubernamental de desarrollar los rasgos de un régimen federalista. Ese desarrollo implica entre otras condiciones, la existencia de una cultura política, cuyo rasgo fundamental sería el de fomentar el intercambio de puntos de vista contradictorios y, principalmente, su negociación por cauces políticos y legales. En ese proceso, los aspectos normativos no deberían limitar las demandas de los actores.

Un problema central para los gobiernos en proceso de consolidación democrática es afrontar las vicisitudes de la conformación de un Estado federal. A ello se añade, la necesidad de que la cultura política permita un mayor avance de los elementos federales con el fin de contribuir a la legitimidad institucional y gubernamental. Tal situación es propia de los países en transición democrática y que están en proceso de consolidación de cuadros políticos y administrativos que permitan afrontar los retos nacionales de legitimidad política y globalización.<sup>6</sup> Si de antemano existen limitaciones para consolidar un Estado federal es de esperarse que

---

<sup>6</sup> Ibidem

ello influya en las políticas de descentralización y en el carácter de las RIGs, en el sentido de que sus principios centrales, transferencia de funciones, mayor responsabilidad y cooperación entre los actores, no se desarrollen totalmente.

## 2. FEDERALISMO

Tradicionalmente el estudio del federalismo se ha efectuado a partir de la experiencia político-administrativa estadounidense, por ser un sistema político de los más descentralizados y cuya forma federal ha permitido una relación administrativa y política adecuada entre los distintos órdenes de gobierno.

La descentralización del poder y la autoridad es una de las características fundamentales del federalismo de los Estados Unidos. Las posibles lecciones de ese sistema de gobierno para las democracias europeas está en función del contexto político de cada país. Este análisis se limita a presentar las tendencias más sobresalientes del federalismo estadounidense *vis a vis* la experiencia europea.<sup>7</sup>

Uno de los principales analistas estadounidenses del fenómeno del federalismo ha sido D. Wright (1988) que lo define en los siguientes términos:

*“(...) a form of political organizations in which the exercise of power is divided between two levels of government, each having the use of powers as a matter of right, and each acting on the same citizen body”.*<sup>8</sup>

La autonomía de las entidades, la división de poderes, el uso del poder en cada ámbito de decisión, la existencia de aparatos de gobierno que regulan las relaciones de los individuos con los entes gubernamentales y la supremacía del ámbito federal en la resolución de conflictos entre los distintos niveles forman parte de la experiencia política europea. Igualmente,

<sup>7</sup>No se pretende hacer una comparación entre ambas experiencias, al respecto véase a D. Elazar e I. Greilsammer, “Federal Democracy: The USA and Europe Compared a Political Science Perspective”, en M. Cappelletti, et., *Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience*. European University Institute, Vol. I, Walter de Gruyter, Berlin, 1995. Un planteamiento general compartativo es el libro de K. Beyme, *America as Model. The Impact of American Democracy in the World*, Gower, England, 1987.

<sup>8</sup>D. Nice (1987) define al federalismo como: “*a system of government that includes a national government and at least one level of subnational governments (states, provinces, local governments) and that enables each level to make some significant decision independently of the others*”.

algunas facetas de la experiencia federal estadounidense es propia -en términos generales- de los regímenes democráticos europeos y determina los alcances de las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno.

Un problema del análisis comparado entre las experiencias federales es definir los vínculos de manera mecánica y superficial, con lo cual se pueden dejar de lado rasgos estructurales propios de ambos sistemas políticos y, fundamentalmente, su adaptación a la cultura política y a la administrativa prevalecientes en un país en transición democrática.

El federalismo forma parte de la terminología clásica de la ciencia política. Desde el enfoque de D. Elazar (1990) su perspectiva histórica debilita las posibilidades de dar definiciones precisas.<sup>9</sup> Por ejemplo, se le ha querido definir como democracia o republicanismo, no obstante que el federalismo es un concepto-valor, que contiene esencia, que puede ser interpretada de diferentes maneras en función de las circunstancias.

Sin duda este es uno de los puntos fundamentales del debate que se presentará a continuación, ya que el análisis del federalismo depende del contexto político y de las condiciones reales que determinan la naturaleza política institucional. Las connotaciones del federalismo para el caso europeo no necesariamente puede ser útiles para explicar el sistema político estadounidense, y viceversa, las características del federalismo en Estados Unidos no pueden aplicarse para analizar la política en Europa, debido a la heterogeneidad de sistemas políticos y el papel de las instituciones comunitarias. Sin embargo, existen algunos elementos comunes.

En términos teóricos un modelo federal implica la asociación establecida y regulada por una alianza, cuyas relaciones internas reflejan la tendencia a compartir, que debe prevalecer sobre los asociados, al tiempo que debe subsistir el reconocimiento mutuo de la integridad de cada uno de ellos y el propósito de fomentar el sentimiento de unidad entre ellos (Elazar, op. cit.).

La esencia del federalismo no se encuentra en un conjunto de organizaciones, sino en la institucionalización de las relaciones entre los interesados en la vida política, precisamente porque las relaciones entre los distintos órdenes gubernamentales implican relaciones de poder entre actores que defienden intereses de diversa índole. El federalismo está a favor de

---

<sup>9</sup>D. Elazar en el transcurso de los años ha madurado su concepción del federalismo en función de los cambios o la influencia que generan los procesos sociales y políticos nacionales. Algunas de sus últimas reflexiones aparecen en D. Elazar, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, London, Longman, 1994; "From Statism to Federalism: A Paradigm Shift", *International Political Science Review*, vol 17, no. 4, October 1996 e "Introduction: Using a Federalism Today", *Ibidem*, vol 17, no 4, October 1996.

lograr un fin externo, como puede ser la unidad política, la democracia y el autogobierno del pueblo adaptados a varias coyunturas.

Un elemento fundamental del estudio del federalismo, desde la sociología política, es desvincularlo de los análisis propios del derecho administrativo o del derecho público. Con ello no se pretende desconocer que esos enfoques sean útiles, sino señalar que al acentuar los aspectos normativos, se tiende a dejar de lado otros elementos que trascienden la esfera normativa de las relaciones entre los ámbitos de gobierno. Además, no hay que olvidar que en esas relaciones existen componentes políticos y sociales que condicionan la naturaleza del federalismo. Por tanto, la aplicación del federalismo debe adaptarse a los nuevos cambios que presenta la relación entre gobierno y sociedad.

El poder, como un elemento de los análisis de ciencia política, es una categoría fundamental para entender los alcances y límites del federalismo, especialmente en los países en proceso de transición democrática.

Una segunda relación conceptual la propone el propio D. Elazar (1985) al concebir que el federalismo implica:

*“is a form of political organization which unites separate policies within an overarching political system, enabling all to maintain their fundamental political integrity, and distributing power among general constituent governments so that they all share in the system’s decision making and executing process.*

*“In a large sense, federalism represents the linking of free people and their communities through lasting but limited political arrangements to protect certain rights or liberties to achieve specific common ends while preserving their respective integrities”.*

De ahí se infiere que federalizar implica, al mismo tiempo, la creación y mantenimiento de la unidad y difusión del poder en nombre de la diversidad. El federalismo, en su forma limitada, guarda relación con la distribución y participación del poder. Por ello, D. Elazar indica que el federalismo no está en el **continuum** centralización-descentralización, sino en otro, que predica la no centralización, en donde se compagina de modo efectivo la unidad y la diversidad. El federalismo sólo puede existir donde haya una considerable tolerancia hacia la diversidad y una firme voluntad de ejercer la acción política desde la negociación, incluso cuando se disponga del poder para actuar unilateralmente (Elazar, 1990).

El planteamiento anterior representa uno de los retos principales a los que se enfrentan los países en transición democrática, que pueden analizarse en función de la ausencia de la capacidad, voluntad y visión gubernamental.<sup>10</sup>

Los usos del poder en un sistema federal condicionan los alcances del federalismo. Por un lado, existe la tendencia de que los esfuerzos por establecer sistemas federales fracasan porque tropiezan con una carencia de voluntad política. Si bien se reconoce que primero es necesario centralizar, para después descentralizar, la experiencia indica que si los poderes centrales son capaces de conseguir la centralización que consideran necesaria, es poco probable que se muestren proclives a descentralizar a continuación. De lo anterior, infiere D. Elazar (op. cit) que, mientras exista el federalismo, seguirá habiendo tendencias centralizadoras y descentralizadoras.<sup>11</sup>

Un problema adicional es que las deficiencias del centralismo en terminos de concentración administrativa ineficiente y del poder, podrían obstaculizar el cambio político con el fin de modernizar las estructuras políticas. Lo anterior es particularmente importante cuando B.C. Smith (1985) plantea que el federalismo implica la negociación y concertación con la diversidad. Lo cual significa la capacidad de manejar un constante equilibrio entre los actores subnacionales y nacionales, lo que distingue a un Estado federal.<sup>12</sup> La participación de las regiones, comunidades o estados se concreta en ese sistema en la incorporación constitucional de esas entidades en la toma de decisiones. Desde esta perspectiva se deducen algunos problemas: ¿La diversidad cuenta con la suficiente madurez política para proponer iniciativas de intercambio político viables desde el punto de vista económico y político? ¿Los actores federales cuentan con la capacidad de fomentar el equilibrio entre los intereses de la diversidad con algunos intereses nacionales? ¿En qué medida los intereses políticos de grupo político determinan los alcances de las propuestas de concertación entre los actores federales y subnacionales? ¿Los enfoques jurídicos son realmente flexibles para innovar sus procedimientos normativos en función de la dinámica política que caracteriza el federalismo?

---

<sup>10</sup> Para profundizar sobre esos temas véase a J.M. Ramos, "Capacidad, Legitimidad y Eficacia en la Cultura Política Democrática", COLEF, enero 1999.

<sup>11</sup> El propio D. Elazar (op. cit.) concibe que muchos países con estructura federal no lo son en la práctica, ya que las estructuras ocultan una concentración centralizada del poder que se alza en directa contradicción con el principio federal.

<sup>12</sup> El concepto de capacidad es fundamental en el estudio de las RIGs. R. Agranoff lo define en los siguientes términos: (...) *as the ability of a governmental jurisdiction to anticipate and influence change; make informed and intelligent policy decisions; develop programs and implement policy; attract, absorb, and manage resources; and evaluate current activities in order to guide future action.* en J.L. Perry, *Handbook of Public Administration*, Jossey-Bass, San Francisco. 1989.

De la respuesta a los interrogantes anteriores -entre otros- podría depender el avance del federalismo, particularmente en los países en transición democrática.

D. Nice (op. cit.) plantea tres tipos de federalismo: el dual, el cooperativo y el creativo. Una característica común es fomentar las interrelaciones entre los ámbitos central y subnacional bajo acuerdos homogéneos. Sin embargo, factores estructurales, como la delimitación de los ámbitos de poder y autoridad, determinan los alcances de la concertación en los diferentes tipos de federalismo. Por ejemplo, el federalismo dual, establece que cada nivel de gobierno cuenta con su respectiva área de responsabilidad -jurisdicción-. No existe el dominio de un orden sobre otro y no hay interferencia en los asuntos de otro nivel.

El problema se presenta cuando un asunto afecta al conjunto de las regiones o a una región en particular. O en su defecto, que las políticas subnacionales provocan efectos en otras regiones, lo cual normalmente sucede en regiones de mayor nivel de desarrollo económico.

El federalismo cooperativo hace hincapié en el valor de la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno. Se parte de la idea de que problemas comunes permiten el desarrollo de iniciativas bilaterales que afectan los ámbitos de acción de esos gobiernos. En este sentido es relevante cuestionar bajo qué condiciones se posibilita la cooperación y qué factores influyen en las tensiones o conflictos. La cooperación en sí misma es necesaria, particularmente en sociedades en transición democrática en las cuales la escasez de recursos debería conducir a la concertación de intereses entre los actores.

El federalismo creativo trata de establecer vínculos con los tres órdenes de gobierno y con el sector privado, que tiene una participación importante al proponer y ejecutar iniciativas, y disponer de recursos para el desarrollo de las mismas. Las condiciones de este tipo de federalismo son propias de un Estado con madurez política y que es capaz de fomentar espacios de concertación con actores que asumen intereses antagónicos. Los tipos de federalismo implican en la etapa de implantación la necesidad de concertación y definición de intereses políticos comunes, que son orientados y definidos con capacidad y visión gubernamental eficaz.

En suma, como concepto teórico y operativo, el federalismo, según D. Elazar (op. cit.); presenta las siguientes ambigüedades: existen diversos modelos políticos que pueden ser federales; debe orientarse hacia el respeto simultáneo de la unidad y diversidad;<sup>13</sup> comprende las

---

<sup>13</sup> Para analizar el problema de la diversidad en un contexto federalista véase a G. Majone, "Preservation of Cultural Diversity in a Federal System: The Role of Regions», en M. Tushnet, (ed), **Comparative Constitutional Federalism: Europe and America**, Westport, Greenwood Press, 1990.

estructuras y procedimientos de gobierno; es un fenómeno político y sociocultural; abarca fines y medios y, finalmente, cubre objetivos limitados y generales.

Una de las críticas al federalismo es su tendencia excesivamente legalista y, por tanto, es inadecuado para el estudio del comportamiento político o demasiado abstracto para poder ser definido científicamente de modo correcto (Elazar, op. cit.). Esa orientación obedece a que los primeros análisis sobre el federalismo fueron elaborados desde la perspectiva del derecho administrativo o del derecho público, la cual reducía la importancia de los factores políticos. Al momento en que las sociedades europeas aumentaron sus procesos de democratización se puso en evidencia que la excesiva normativa para las relaciones centro-gobiernos subnacionales limitaba el avance en la cooperación y la concertación de la agenda gubernamental. También se puso de relieve que la excesiva normativa impedía el desarrollo de las relaciones sociales entre los actores, particularmente en sistemas políticos en las cuales la polarización de intereses políticos e ideológicos ha determinado los alcances en las relaciones sociales establecidas. Desde esta perspectiva legalista, se puede deducir que cada sistema posee un centro y una periferia por naturaleza, y que, por tanto, sólo tiene significación política aquello que ocurre en el centro. Desde esta perspectiva se podría contemplar al federalismo como una mera forma de descentralización (Elazar, op. cit.). Sin embargo, G. Sparrow (1995) para el caso estadounidense plantea que:

*“American federalism is at once a system of law and structure of power. As a system of law it is a government in which the allocation of authority between levels is secured by some exceptional legal protection. Federalism is not mere decentralization. The distinctive thing about a federal system is that the authority of these bodies is assured by a law which is superior of statutory law of the center and which indeed is also the source of authority of that law. Decentralization is constitutional, not merely statutory”.*

El enfoque legalista del federalismo también es criticado por D. Wright (1988), quien prefiere el uso del término de las RIGs, pues considera que proporciona mayores elementos analíticos para explicar las distintas interacciones entre los actores gubernamentales. En su perspectiva, el federalismo se ha centrado en los vínculos entre los gobiernos centrales y gobiernos locales, bajo los ordenamientos legales que condicionan las relaciones. En su enfoque plantea que:

*“ IGR transcends the mainstream legal focus and includes within the IGR net a rich range of informal and otherwise submerged actions and perceptions of officials. Federalism implies a hierarchical set of power or authority*

*relationships. The IGR no contains hierarchical status distinctions. Although it does not exclude the existence of such power differences, neither does imply, as the concept of federalism often does, that the national level is the presumed superior”.*

De lo anterior D. Wright (op. cit.) deduce que el federalismo describe las cambiantes circunstancias y condiciones de la cooperación del gobierno federal. Sin embargo, para el propio D. Wright ello no implica subestimar la importancia del concepto de federalismo. Incluso no pretende reemplazarlo con el concepto de las RIGs. Lo que desea destacar es que es un término del cual se ha abusado. En sus palabras:

*“ so many value-laden objectives have been attached to the leading edge of significant and historical concept, for whatever reason, that they have blunted its meaning and altered its analytic utility. However, this does not mean that the federalism is useless, for we will employ it subsequently in selected instances”.*

Para D. Elazar (op. cit.) el federalismo, entendido como relaciones de autogobierno y gobierno compartido, puede ser más útil que el concepto de RIGs. Elazar define a éstas relaciones como particulares vías y medios para hacer operativo un sistema de gobierno, que incluye relaciones extensivas y continuas entre el estado federal y los gobiernos locales. Es decir, las RIGs son producto de la experiencia política de Estados Unidos. En su enfoque el federalismo tiene mayores elementos para explicar la dinámica política europea, explicación que no necesariamente puede proporcionar el enfoque de las RIGs.

El argumento de D. Elazar se basa en el hecho de que en Europa la soberanía es indivisible y que el Estado es la fuente de autoridad política y de poder. Por tanto, no puede existir más de un gobierno en un Estado. Por ende, cada Estado tiene su propio gobierno central y todos los demás cuerpos que ejercen funciones gubernamentales son meramente autoridades. Por lo anterior, D. Elazar concibe que el federalismo es un concepto anterior y más comprensivo y que las RIGs son un término subsidiario, un tecnicismo sumamente útil en la exploración de los sistemas políticos.

De esta discusión se puede inferir el problema de la utilidad, según medios y fines, de los conceptos empleados. En la introducción de este artículo se planteó que el federalismo, la descentralización y las RIGs, nos proporcionan elementos para comprender la concertación y el conflicto intergubernamental. Por tanto, el empleo de los distintos conceptos está en función del objeto de estudio. El análisis de D. Elazar se ha centrado en el federalismo estadounidense y sus componentes fundamentales en términos de su composición y algunos mecanismos de desarro-

llo. En cambio D. Wright (op. cit.), ha hecho énfasis en los elementos que explican las relaciones entre los actores en términos de sus condiciones de conflicto y cooperación.

Otro elemento adicional es la perspectiva científica del analista. Este es un aspecto fundamental que condiciona el uso conceptual y el énfasis en determinados aspectos de particular interés profesional y según el objeto de estudio. En otras palabras, los enfoques sociológicos, economicistas y políticos estarán en función de esos enfoques que, en algunos casos, aparecen interrelacionados.

Resta mencionar algunos desafíos a los se enfrenta el federalismo a fines del siglo XX y que desde un enfoque estadounidense están sujetos a la influencia que ejerzan los grupos de interés, el Congreso, el sistema judicial y las políticas de regulación. Para G. Sparrow (op. cit) la diversidad de intereses condicionará el conflicto y las tensiones entre esos actores en los distintos ámbitos de la administración. Desde su perspectiva, la situación se puede agravar porque la Constitución estadounidense no necesariamente establece los niveles de autoridad y de poder de los actores gubernamentales. Así, G. Sparrow (op.cit.) concibe que la participación gubernamental es fundamental para dirimir las tensiones:

***“to the governing process the ability to react to events, the opportunity to change and adapt, the capacity to create a governing structure which fit the times and the demands of the people, in short a pragmatic governing system. The nation has reached another period of discord and it is time for the political system to fashion the latest modifications to the federal system”.***

Los escenarios del federalismo planteados por G. Sparrow sin duda no se limitan a la experiencia de Estados Unidos, pues la trascienden. El federalismo se enfrenta al desafío de ofrecer respuestas concretas a la diversidad, los dogmatismos y las inercias bajo una perspectiva de cambio y adaptación ante las correlaciones de fuerzas políticas. Del alcance de las respuestas dependerá la legitimidad y la competitividad de los gobiernos federales en circunstancias cuya tendencia característica es el conflicto. No pensar y actuar en función de esa perspectiva seguirá determinando ciertas tensiones políticas e ideológicas, especialmente en sociedades en transición democrática.

Los desafíos del federalismo pueden ser difíciles de enfrentar, en parte, porque se encuentra en formación una nueva cultura política gubernamental, particularmente en países en transición democrática. Enfrentarlos implica, entre otros elementos, sensibilidad política y social, capacidad de ofrecer respuestas viables y gestión del conflicto entre intereses opuestos.

### 3. DESCENTRALIZACIÓN

Los procesos de descentralización administrativa o política tienen especial importancia en los sistemas políticos en transición democrática, porque favorecen una mejor racionalización administrativa y el uso de los distintos recursos de los gobiernos subnacionales. La descentralización es definida por B.C. Smith en los siguientes términos:

*“its the extent to which power and authority are dispersed through the geographical hierarchy of the state, and the institutions and processes through which such dispersal occurs. Decentralization entails the subdivision of the state territory into smaller areas and the creation of political and administrative institutions in those areas”.*

Las demandas de descentralización pueden obedecer a consideraciones ideológicas, políticas y económicas. Llama la atención que la eficiencia en el uso de los recursos que se descentralizan no necesariamente es una de las principales exigencias de los gobiernos subnacionales, quienes tienen otras prioridades, especialmente de tipo político. En un contexto de escasez de recursos para atender las diversas necesidades sociales, la eficiencia debe ser uno de los principales asuntos de discusión en la agenda intergubernamental.<sup>14</sup>

El problema consiste en la necesidad de incrementar la eficiencia-eficacia de los recursos que se canalizan para atender las necesidades sociales. El reto para los gobiernos centrales es orientar de manera oportuna los financiamientos para evitar el endeudamiento de los gobiernos subnacionales y en general problemas de cooperación intergubernamental. La definición de una agenda común implicará tensiones que se asocian con el poder y la autoridad, al no existir acuerdos sobre los factores estructurales que determinan los conflictos entre los gobiernos central y subnacional en las sociedades en transición democrática. Para tales sociedades la gestión del conflicto, asociada a la capacidad y visión gubernamental, es fundamental.

Otro de los problemas principales en esas sociedades es la dificultad de trasladar el poder y la autoridad a las entidades subestatales o localidades. Es decir, los gobiernos no fomentan de igual manera la descentralización administrativa y la descentralización política y, particular-

---

<sup>14</sup> Para analizar la descentralización en términos de la eficiencia véase L. Metcalfe y S. Richards, **Modernización de la Gestión Pública**, INAP, Madrid, 1989.

mente, la difusión del poder y la autoridad como ha sido la experiencia estadounidense.<sup>15</sup> No obstante, se concibe a la descentralización como una condición esencial para fomentar el desarrollo social, económico y político. En otros casos, se ha planteado como una respuesta política para reducir las demandas de mayor autonomía de los gobiernos subnacional.<sup>16</sup>

La diferencia de enfoques seguirá determinando los alcances de las políticas de descentralización por procesos de desplazamiento administrativo, dejando a un lado la naturaleza política de las RIGs. Tal situación ocurre porque los gobiernos centrales pueden adolecer de capacidad y de visión política que les permita fomentar la negociación y concertación ante la diversidad de actores políticos. La falta de capacidad y visión gubernamental representará uno de los principales obstáculos para las sociedades en transición democrática para ubicarse en mejores estadios de desarrollo político-cultural.

Desde el punto de vista económico, la descentralización fomenta la eficiencia, ya que los servicios sociales son canalizados por los gobiernos subnacionales o locales. Uno de los problemas que suelen presentarse en este proceso de descentralización es que al estar los ciudadanos y los grupos de intereses insatisfechos de los servicios que reciben, tienden a culpar a los gobiernos locales. Dicha situación ocurre porque esos gobiernos están más próximos y porque la insatisfacción suele estar motivada por servicios que recaen en su jurisdicción. El conflicto puede conducir a mayores demandas en el sentido de una intervención más intensa del gobierno federal. Lo cual favorece las tendencias de centralización del poder, y, en consecuencia, un debilitamiento de los gobiernos locales con pérdida de legitimidad electoral.

Un problema adicional para ambos órdenes de gobierno es que, en la medida en que no canalizan de manera oportuna los servicios o el estímulo a las iniciativas individuales, disminuirá la legitimidad institucional de los gobiernos. Para utilizar la frase de R. Bañón (1995), “*los gobiernos se legitiman por lo que hacen*”, es alusiva a la necesidad de que los gobiernos constatemente se legitimen ante los ciudadanos.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> En este sentido B.C. Smith (op. cit.) plantea que: “*Decentralization reduce congestion at the centre. It provides for a greater speed and flexibility of decision-making by reducing the level of central direction and control*”.

<sup>16</sup> Para B.C. Smith factores determinantes en la descentralización son entre otros los siguientes: “*Cultural variation, uneven economic development, ethnic diversity and persistent primordial loyalties often produce irresistible pressures for decentralization, though the political pressure may emanate from movements demanding complete separation from the state*”.

<sup>17</sup> Para un análisis de la legitimidad institucional en España y que podría ser aplicable a países en transición democrática véase R. Bañón, et. al., **Sistema de Relaciones Intergubernamentales y Legitimidad de la Acción Pública en el Estado de las Autonomías**, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, Gobierno y Administración Pública, Madrid, diciembre 1995.

Desde el punto de vista político, la descentralización estimula la integración política y la democratización de los procesos de toma de decisiones en esos ámbitos. Al respecto comenta B.C. Smith:

*“democratic decentralization is said to contribute to the ‘breeding of better societies and the establishment of social harmony, community spirit and political stability. This is value is related to the vision of local government as political educator ...”.*

La descentralización como un proceso administrativo implica la delegación de la autoridad, tanto de carácter político como burocrático. Sin embargo, como se ha destacado, es difícil para los gobiernos centrales fomentar la descentralización tanto del poder como de la autoridad. Situación que se atribuye a la cultura política y a la incapacidad de integrar la diversidad política.

La descentralización implica dos condiciones: una subdivisión territorial con un determinado nivel de autonomía, que le permite desarrollar sus políticas de manera independiente y en función de las demandas regionales-locales. Una segunda condición, radica en que esas autoridades deben ser democráticamente electas, con el fin de que gocen de legitimidad.

La autonomía se entiende como la capacidad política de los gobiernos subnacionales para desarrollar sus políticas en función de sus necesidades sociales y mediante la gestión eficaz de sus propios recursos. Generalmente se relaciona la autonomía con la libertad individual de desarrollar acciones gubernamentales que no favorezcan el consenso intergubernamental. El problema tiene un carácter intergubernamental, por la incapacidad de definir acuerdos políticos basados en la cooperación y la concertación.

## LA REGULACIÓN ESTATAL ECONÓMICA EN EL ÁMBITO REGIONAL

Uno de los rasgos principales de la descentralización es fomentar el desarrollo de las iniciativas de los individuos con el fin de estimular el desempeño económico.<sup>18</sup> En ese sentido, se plantea la necesidad de definir políticas del gobierno central hacia los gobiernos estatales, particularmente cuando se parte de la idea de que, si bien la política económica es diseñada por el gobierno central, finalmente es desarrollada por el gobierno estatal y el sector privado por medio de una serie de estímulos. Sobre este punto comenta B.C. Smith:

---

<sup>18</sup> Para profundizar sobre la relación entre la capacidad institucional y desempeño económico véase a . North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Académico*, FCE, 1995, 1a. reimp., 1995.

*“To the extent that governments are involving in regulating and promoting industrial institutions is likely to be national governments that alone have the capacity to do this”.*

La orientación de las políticas de los gobiernos centrales en materia económica está sujeta al nivel del desarrollo nacional. En los países en proceso de desarrollo, cuyos recursos son escasos, es inevitable que el gobierno central tenga una participación destacada para promover las ventajas comparativas regionales. En cambio, en los países desarrollados, los gobiernos centrales tratan de evitar las políticas oligopolísticas. Asimismo, se fomentan los apoyos a la creación de infraestructura, en los cuales el papel del gobierno central es fundamental porque permite reorientar recursos del centro hacia las regiones o comunidades con el fin de fomentar las bases del crecimiento económico. La participación estatal la plantea B.C. Smith en los siguientes términos:

*“State action for planning and welfare, involving projects and services beyond the financial and technological means of territorial communities, results in formidable increase in the number and power of national administrators”.*

Igualmente la participación del gobierno federal es caracterizada por B.C. Smith con los siguientes elementos:

*“the jurisdictions of federal governments have also tended to increase relative to the states. Government intervention in an integrated national economy inevitable falls to a jurisdiction that overlaps the boundaries of constituent parts. If the dominant forces in political demand the regulation of trade, aid to agriculture, improved national communications, the control of commercial activity and protection against poor quality goods only the central authorities are in position to respond”.*

Otro de los factores que impulsa la participación de los gobiernos centrales en la política económica regional es la falta de financiamientos suficientes en los gobiernos estatales, particularmente en el rubro del fomento a la infraestructura, que representa un alto costo para los gobiernos estatales. Las distintas modalidades de apoyo del gobierno central tiene las siguientes modalidades según B.C. Smith:

*“The centre may control industrial location, provide investments grants or preferential loans, or adopt fiscal policies aimed at regional development, such as tax relief to industrialists hiring additional labour”.*

Uno de los costos que puede implicar el apoyo federal a las políticas de desarrollo regional, sea por medio de proveer servicios como producto de la descentralización gubernamental o mediante la planeación regional, consiste en crear una dependencia de los apoyos centrales. Situación que puede ser en detrimento de que esos apoyos promuevan el desarrollo de las iniciativas regionales, que posteriormente impulsen el crecimiento, reduciendo así la dependencia con el centro.

De la acción estatal se puede inferir una creciente participación central que, en algunos casos, puede llegar a ser excesiva. Entonces, el problema consiste en cómo evitar las tendencias de centralización que pueden obstaculizar el fomento de las iniciativas individuales.

En una primera etapa del desarrollo económico es inevitable una participación destacada del gobierno central para crear las bases del crecimiento. En una segunda etapa, es indispensable que los apoyos centrales disminuyan orientándolos a las áreas en donde existen deficiencias y en donde es posible prever ventajas potenciales para estimular el crecimiento económico. Finalmente, al crearse las bases en los sectores en donde es posible desarrollar las ventajas comparativas, los apoyos se deberían regular, con el fin de seguir estimulando el crecimiento. En este contexto, la participación de las entidades estatales es fundamental tanto en el diseño, implantación y evaluación de las políticas públicas.

En esta fase también existe una mayor autonomía de los actores regionales para determinar y orientar las políticas de desarrollo. Sin embargo, dado que la política económica nacional es determinada por los gobiernos centrales bajo la consideración de las condiciones nacionales y regionales; y además, porque los gobiernos subnacionales tienen participación en el Producto Nacional Bruto, entonces, se justifica la cooperación intergubernamental en materia de política económica regional. Dicho entendimiento es fundamental si se consideran los retos que ha impuesto la globalización y por tanto la necesidad de aumentar la eficiencia y la competitividad económicas con el fin de incentivar el desarrollo.<sup>19</sup> Tal tarea necesariamente lleva a la definición de parámetros de entendimiento intergubernamental con la idea de fomentar, consolidar y mantener los niveles de crecimiento.

Una de las desventajas de la concentración del desarrollo regional es que se realiza en detrimento del resto de los gobiernos subnacionales. Situación que es particularmente aguda en los países en desarrollo intermedio. Dicha concentración tiene costos y ventajas. Por un lado, se

---

<sup>19</sup> Un enfoque de las políticas de desarrollo regional en el contexto de la globalización es analizado por H.J. Braczyk, P. Cooke y M. Heidenreich, **Regional Innovation Systems. The Role of the Governances in a Globalized World**, London, 1988.

plantea el problema de fomentar el crecimiento en las regiones que cuentan con los recursos y las ventajas de localización territorial. Por otro lado, están las regiones que no cuentan con las condiciones económicas suficientes y los recursos para promover la competitividad internacional. Con éstos dos distintos polos, que caracterizan el crecimiento económico desequilibrado, se plantea si el gobierno central tiene que canalizar recursos a las regiones menos desarrolladas o, en su defecto, a las áreas de mayor nivel de desarrollo.

Se puede exponer a manera de problema que, ante los retos de competitividad y legitimidad de los gobiernos centrales, es necesario impulsar el crecimiento con las condiciones estructurales existentes. Si esas condiciones prevalecen en las regiones desarrolladas se justifica la orientación de los recursos o, en su defecto, una mayor cooperación regional. Una mayor relación intergubernamental está sujeta a la importancia política de los gobiernos subnacionales a nivel nacional, si se toma en cuenta que los aspectos del poder y la autoridad son determinantes en las RIGs.

En el caso de la descentralización también son aspectos importantes, porque los criterios de relocalización de recursos y niveles de autoridad están sujetos a la influencia política regional, que generalmente está determinada por el crecimiento económico.

## LA COOPERACIÓN INTERGUBERNAMENTAL Y LA AUTONOMÍA

Se considera a la cooperación como una de las categorías fundamentales en la organización de los estados con una descentralización política. Es el campo de la economía en donde la cooperación adquiere mayor importancia. El problema que se plantea en los estados descentralizados es el de hacer compatibles dos principios de difícil conciliación: la autonomía, que exige como presupuesto básico una autonomía financiera de los gobiernos subnacionales y al mismo tiempo la posibilidad de su desarrollo con un cierto nivel de autonomía en el ámbito económico (Santolaya, 1984). B.C. Smith la define en los siguientes términos:

*“is a function of numerous aspects of national and local politics. It is to be accounted for, in part, by economic, social and political structures which lie outside the relationships between federal different institutional levels in the state hierarchy”.*

Por otra, la unidad del Estado, que se entiende como unidad de producción y de unidad de mercado, exige un grado de unificación en la toma de decisiones económicas; unificación y coordinación que ha de ser efectuada por el Estado central en cuanto que el mismo asume en todo Estado descentralizado el papel de coordinador del sistema en su conjunto (Santolaya, op. cit.). Desde el punto de vista del propio P. Santolaya, esta doble exigencia provoca una

fractura de los principios mismos de la autonomía, si por ella entendemos la fijación de unos campos de actividad exclusiva de las unidades que forman el Estado.

En un Estado federal la política económica regional debe ser objeto de una coordinación eficaz y con respeto de la autonomía de las entidades regionales. La conciliación de ambos principios -coordinación y autonomía- es sin duda difícil y ha sido objeto de un constante debate.

Uno de los problemas que ha determinado la polarización político-ideológica entre el gobierno central y las entidades subestatales es la dificultad de crear un consenso en torno a los alcances y límites de la coordinación intergubernamental. Se comparte la necesidad de lograr una coordinación en materia de política económica regional, algunas experiencias al respecto han conducido a ciertos logros concretos. Pero el problema que se desea plantear es que la coordinación implica, en algunos casos, ceder espacios de autonomía en los dos ámbitos. La cuestión de fondo es que llegar a ese nivel de decisión tiene costos en los espacios de poder y de autoridad, que no se desean compartir o ceder. Al respecto resulta conveniente el comentario de D. Nice (op. cit):

*“at the heart of the issue of coordination is the question of power. As McConnell (1967: 214-215) notes, proposals to improve administrative organization and coordination are often proposals to change who will exert control over policies and who will benefit from programs. Given that our political system is generally not very successful at producing agreements on goals, coordination will always be difficult to achieve (Seidman, 1975:216-217). Unless voluntary agreement can be reached, coordination requires some individual or organization to have the ability to induce others to obey. That capability is difficult to establish in a federal system”.*

Este es un elemento clave de la historia inmediata de las RIGs, aspecto que se evaluará con más detenimiento en la tercera parte de este artículo.

El poder de dirección de la economía, que en todo Estado ha de atribuirse a los órganos centrales, es un poder que encaja mal, particularmente en un sistema tradicional de reparto de competencias, en cuanto incide sobre una pluralidad de sectores y con competencias diversas.

En este sentido y siguiendo a P. Santolaya, la dirección de la economía se va a sobreponer al reparto constitucional de las competencias materiales por la necesidad de estructurar una unidad económica del conjunto del Estado. De lo anterior se deduce que, la unicidad del

orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de las competencias entre el Estado y las entidades subestatales en materia económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores.

Ese es el punto del debate desde la perspectiva central. El problema se agrava cuando el gobierno central pretende fomentar tendencias centralizadoras y que condicionan la canalización de recursos de manera oportuna para incentivar el desarrollo económico. Aspecto que no necesariamente ha sido analizado desde una perspectiva política. En cambio desde el punto de vista del derecho público o del administrativo se le ha concedido cierta importancia. Esos análisis, que tradicionalmente han sido el sustento del Estado moderno, tendrán que considerar el contexto político y social para adaptarse a los nuevos cambios políticos y sociales.

La perspectiva de P. Santolaya obedece a imperativos provenientes del principio de unidad; sin embargo, si el Estado quiere mantener su forma organizativa con base en autonomías políticas, si desea continuar siendo un Estado descentralizado políticamente, se plantea la necesidad de un principio teórico, que articulado en una serie de mecanismos técnico-jurídicos permita la realización unitaria de una política económica con respeto a la autonomía de las unidades componentes. La finalidad es salvaguardar la uniformidad de algunas decisiones que afectan a los intereses unitarios, sin perjuicio de mantener grados de autogobierno suficientes para satisfacer los deseos de identificación política, de particularismo y aun de eficacia administrativa de las distintas unidades que integran al Estado. Ese es el reto político al que se enfrenta los estados hacia la transición democrática.

Por lo antes expuesto, se propone el mecanismo de coparticipación, con el cual se pretende evitar la concepción de que la autonomía significa posesión de facultades exclusivas. La segunda propuesta formulada por P. Santolaya es que los mecanismos compensadores de la acción estatal en materia económica deben fomentar la participación de las entidades subestatales en la elaboración de la política económica. Estos elementos determinan la necesidad de concebir un reparto de competencias en la política económica con base en la cooperación y la participación en las decisiones.

El planteamiento anterior es correcto en la medida en que parte de los elementos constitucionales que determinan los parámetros de la acción intergubernamental en la materia. El problema se presenta cuando el contexto político al que respondían los ordenamientos constitucionales no necesariamente corresponde a la problemática actual de las RIGs. Es decir, se considera **a priori** que aún existen problemas de cooperación en la relación entre gobierno central y las entidades subestatales, especialmente en los países en transición democrática. Independientemente de lo anterior, se considera que es fundamental la flexibilidad del orden constitucio-

nal en función de los cambios políticos y sociales que han experimentado dichos Estados. Aspectos que de alguna u otra forma han influido en el carácter intergubernamental de la política económica regional. Tales aspectos regulan la relación entre el gobierno central y las entidades subestatales en política económica. Algunos de esos problemas tienen el siguiente carácter:

¿En qué medida se ha fomentado la descentralización bajo esquemas de cooperación eficientes y que hayan fomentado las políticas regionales? ¿Qué condiciones sociopolíticas han determinado el respeto a la autonomía política de las entidades subestatales en materia de política económica? ¿Qué restricciones políticas ha enfrentado esa política de respeto a la autonomía de los gobiernos subnacionales? ¿Los avances en la cooperación intergubernamental en política económica han definido la orientación general de esa política en años sucesivos o han respondido a coyunturas políticas?

#### 4. RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

En el análisis anterior se han presentado los elementos básicos del federalismo y la descentralización que influyen al enfoque de las RIGs.

El análisis de las RIGs se considera como una de las aportaciones recientes de la ciencia política al estudio de los procesos político-administrativos (Morata, 1991). Los antecedentes del estudio de las RIGs surgen en Estados Unidos desde los años treinta, bajo la preocupación de desarrollar de manera eficiente la prestación de servicios públicos al conjunto de la sociedad, lo cual corresponde a una sociedad en la cual tradicionalmente se ha implantado la descentralización del poder y la autoridad hacia los estados.

La aplicación del concepto adquirió relevancia al crearse en los años cincuenta la *Commission on Intergovernmental Relations* (P.L. 83-109), que llevó a cabo el primer estudio sobre la naturaleza intergubernamental en la historia de Estados Unidos. Durante los años de 1960 a 1970 el Congreso de Estados Unidos promulgó la ley *Intergovernmental Cooperation Act* (P.L. 90-557). Para fines de los años setenta, la mayor parte de los estados habían establecido instancias gubernamentales para abordar aspectos de las RIGs. Esos estudios destacaron las relaciones entre los gobiernos estatales y los locales. Varios estados crearon instancias gubernamentales para analizar las relaciones estado-localidades (Wright, op. cit.).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El énfasis en esta área de estudios era propio de un sistema político que ha fomentado las relaciones interestatales por medio de mecanismos institucionales, con el fin de reducir las demandas hacia el gobierno federal.

La definición de las RIGs la plantea D. Wright (1988) siguiendo a W. Anderson (op. cit.) en los siguientes términos:

*“ important body of activities or interactions occurring between governmental units of all types and levels within the U.S. federal system to elaborate the distinctive features of IGR and suggest the increased complexity and interdependency in the U.S. political system”.*

Por su parte B.C. Smith define las RIGs en los siguientes términos:

*“ it has focused on the different formal relationships of power and influence between central and subnational governments expressed through the main categories of central control -legislative, judicial and administrative”.*

Los elementos fundamentales que componen las RIGs son el número y variedad de instancias gubernamentales; el número y variedad de actores gubernamentales involucrados; la intensidad y regularidad de los contactos entre los actores; la importancia de las acciones y actitudes de los actores gubernamentales y las preocupaciones sobre asuntos financieros (Wright, op. cit.).

El énfasis puesto en el rol de los actores gubernamentales es propio de un enfoque que pone atención a los elementos siguientes: actitudes, interacción, negociación, cooperación, coordinación y conflicto en sus unidades intergubernamentales. Tal análisis es novedoso desde la ciencia política, porque trasciende el análisis tradicional del derecho administrativo o del derecho público, que si bien proporcionaron elementos para un mejor comprensión de las organizaciones políticas, han dejado fuera el desarrollo de la democratización y sus problemas.

El enfoque de las RIGs también pretende explicar el funcionamiento concreto del sistema de relaciones de gobierno para la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos, que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia, el fracaso o ineficacia de las actuaciones públicas (Morata, op. cit.). En dicho enfoque se pone particular atención a los aspectos del poder y la autoridad, que tienen una participación importante en la definición, carácter y solución de los problemas.

Para R. Agranoff (1991) el estudio comparado de las RIGs es más reciente y amplio en su perspectiva. Se inicia a fines de los años setenta como superación de los análisis tradicionales acerca de los sistemas unitarios y federales. Uno de los pioneros en su estudio fue J. Sharpe

(1979), quien examinó las iniciativas formuladas en las naciones democráticas que contrarrestaban una presunta tendencia natural hacia la centralización.<sup>21</sup> Posteriormente, el análisis de K. Hanf y F. Scharp, (1979)<sup>22</sup> consideró el proceso de implantación de distintas políticas públicas desde una perspectiva intergubernamental, con énfasis en los límites de las posibilidades de coordinación y control de las mismas. Ambos enfoques proporcionan elementos para un mejor entendimiento de las RIGs a nivel de contextos nacionales y sus impactos en sus regiones, especialmente como producto de políticas de descentralización territorial y política. En ese contexto, deben destacarse los factores políticos que determinan la conformación de políticas regionales desde el centro hacia las periferias: las interrelaciones institucionales existentes para desarrollar políticas regionales y sus repercusiones en el ámbito de la cooperación interregional de las entidades subestatales. Con esos fines, la perspectiva comparada del análisis de las RIGs denominado de centro-periferia resulta de particular interés, ya que analiza los procesos de gobierno, superando el análisis de las organizaciones públicas.

En un sentido amplio el enfoque centro-periferia hace referencia a las diferencias económicas, culturales, sociales, étnicas y políticas que existen en los territorios respecto de los valores, ideas y normas dominantes.

El reconocimiento de esas diferencias puede afectar tanto a la organización política y administrativa de un país como a su funcionamiento (Agranoff, op. cit.), en particular porque ayudan a configurar tendencias regionales, como producto de la definición intergubernamental de acuerdos comunes para fomentar el crecimiento económico y una mejor participación bajo la convergencia europea.

Algunos de los factores relevantes en el enfoque centro-periferia para los fines de este artículo son: las líneas de división del país (naturaleza y relevancia); las disposiciones constitucionales; la naturaleza del sistema económico (elemento importante ya que la tendencia hacia la centralización económica ha neutralizado los efectos de la descentralización política); las fuerzas opuestas a la demanda periférica y los recursos que están en condiciones de emplear la periferia en sus negociaciones con el centro (Meny-Wright, 1985).

---

<sup>21</sup> Entre esas iniciativas se incluían la creación en estados unitarios de órganos representativos de las regiones, que ejercerían poderes transferidos desde el centro; los esfuerzos orientados a incrementar la capacidad de actuación de las instituciones locales, y el desarrollo de estructuras político-administrativas del nivel superior al municipal. Véase J. Sharpe, *Decentralist Trends in Western Democracies*, SAGE, London, 1979.

<sup>22</sup> K. Hanf-Scharp, F. (ed), *Interorganizational Policy-Making*, SAGE, London, 1979.

Estos elementos no se pretenden considerar de manera aislada del conjunto de las tendencias del federalismo, la descentralización y las RIGs, particularmente, en la definición de una agenda intergubernamental, porque la cooperación es indispensable para consolidar metas comunes centrales y regionales, que conllevan al consenso en la política económica nacional.

En la década de los años ochenta y en la de los noventa el concepto de RIGs ha sido ampliamente utilizado tanto en Estados Unidos como en Europa,<sup>23</sup> fundamentalmente debido a los elementos conceptuales que permiten captar el carácter e intensidad de las relaciones establecidas por los diferentes órdenes de gobierno. Por ello, F. Morata (1991) concibe que el mérito principal del análisis de las RIGs es haber integrado el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución de las políticas públicas, para analizar el papel distinto de actores públicos y privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes. Otra de las ventajas del enfoque es que permite analizar y evaluar los ámbitos de poder y la autoridad que condicionan el desarrollo de las RIGs. Aspectos que los análisis juristicistas no le otorgaban la importancia debida. En ese sentido, el enfoque de las RIGs trasciende los enfoques constitucional-legales acerca de las divisiones entre gobiernos y sus funciones.<sup>24</sup>

Un rasgo adicional del enfoque intergubernamental es que incluye una más amplia variedad de organizaciones, conductas y pautas. Lo cual se plantea porque el enfoque considera que existen limitaciones a la supremacía constitucional del gobierno federal. Esto sucede debido a la diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en la toma de decisiones, asumiendo distintos intereses políticos, económicos e ideológicos. En consecuencia, existe una negociación política entre los grupos de interés nacionales y subnacionales, lo que puede dar lugar a la “centralización” del sistema o a su “descentralización” (Agranoff, op. cit.).<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Algunos de los análisis recientes además de los citados son entre otros: J. Zimmerman, **Contemporary American Federalism**, New York: Praeger, 1992; S. Beer, **To Make a Nation**, Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993; L. O’Toole, **American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspectives and Issues**, Congressional Quarterly Press, 1993, Washington, DC; D. Walker, **The Rebirth of Federalism**, Chatham N.J., Chatam House Publishers, 1995 y C. Harris, **Congress and the Governance of the Nation’s Capital: The Conflict of Federal and Local Interests**, Georgetown University Press, Washington, DC, 1995.

<sup>24</sup> Generalmente la investigación sobre los gobiernos centrales y subnacionales es normativa y enfatiza los instrumentos jurídicos y las normas de procedimiento. Véase R. Agranoff, op. cit.

<sup>25</sup> R. Agranoff profundiza sobre tales tendencias en su artículo: “Las Relaciones y las Gestiones Intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo (comps), **La Nueva Administración Pública**, Alianza, Universidad Textos, Madrid, 1997.

Uno de los elementos fundamentales de las RIGs, desde la perspectiva política, es el análisis de los elementos, condiciones y circunstancias que permiten la negociación política. La idea es alcanzar fines y metas comunes compartidas entre el conjunto de actores gubernamentales que participan en la agenda intergubernamental. Tal análisis también es de particular interés porque permite ponderar la influencia de los factores políticos -poder y autoridad- de los actores. Además se consideran los factores económicos y culturales que también determinan o condicionan la negociación intergubernamental.

En este sentido la posición de B.C. Smith se plantea en los siguientes términos:

*“ the approach has not been particularly concerned with the political forces behind changes in one direction or another and the tendency towards centralization in some states. To do this requires intergovernmental to be placed in a wider context than is usually the case and an examination of political factors cutting across the central-local dimension of intra-state relationships ”.*

Desde esta perspectiva, F. Morata (1991) plantea que el proceso de elaboración e implantación de decisiones públicas constituye la síntesis de interacciones entre una multiplicidad de actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciadas. Al respecto B.C. Smith comenta:

*“The likelihood of disagreement between levels of government is affected by the number of participants, their previous experience of collaboration, the political context and characteristics of the issue itself -how complex it is, how much disagreement over substantive goals there is and whether the instruments of control employed are matched to the “control requirements” of a particular policy problem”.*

En dicho contexto, cada unidad de decisión debe tener en cuenta, además de sus propias opciones, las estrategias de otros actores. Por tanto, la fragmentación, complementariedad, interdependencia y la interacción caracterizan, en mayor o menor grado, el funcionamiento de los sistemas político-administrativos. El hecho de que el enfoque de las RIGs supere las nociones normativas propias de las relaciones entre los actores gubernamentales y con la sociedad, representa una de las aportaciones fundamentales de esta perspectiva. Los elementos anteriores que están asociados con el enfoque estratégico -prever los problemas a partir del conocimiento de las políticas de los actores- y con el enfoque político de las políticas públicas, definen y condicionan las RIGs.

En el primer caso, es de particular interés analizar los factores de la cooperación y concertación intergubernamental y las circunstancias que influyeron en la cooperación; los mecanismos institucionales creados; el análisis de los factores que son fuente de tensión intergubernamental e implantación de políticas en distintos plazos. Tales aspectos son importantes porque permiten evaluar las tendencias de la cooperación y la negociación intergubernamental en una perspectiva de largo plazo, identificando los factores que pueden obstaculizar tal desarrollo.

Un problema adicional se vincula con la planeación intergubernamental que se puede ver cuestionada en los países en proceso de transición democrática, porque los actores del gobierno central no necesariamente cuentan con una cultura política que les permita ver con una perspectiva de largo plazo los problemas nacionales en un contexto de cambio democrático.<sup>26</sup> La situación se agudiza, cuando se carece de la capacidad política para discutir y plantear los problemas en función de la diversidad política y social. La finalidad del enfoque estratégico como un componente esencial de la acción de gobierno es crear consensos basados en el reconocimiento estructural de los problemas del desarrollo.<sup>27</sup> Este es un desafío fundamental que determinará el alcance y evolución de las perspectivas de las RIGs en los países en proceso de transición democrática.

Rescatando la importancia de las jerarquías, B.C. Smith propone que el estudio de las RIGs necesita abandonár su preocupación sobre los aspectos de las jerarquías de autoridad y centrarse en los vínculos antagónicos, pero interdependientes de los actores, quienes permanentemente pretenden formar alianzas.

Lo anterior no significa que los aspectos normativos no tengan importancia, pues como se ha reiterado, en el marco de la acción pública, la ley tiene un papel importante. Su función es determinar el ámbito de actuación de los gobiernos al establecer lo que éstos pueden o no hacer, así como las circunstancias en que se desenvuelven las actividades de sus organizaciones (Agranoff, op. cit.).<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Para analizar el problema de la cultura política en un contexto de cambio democrático véase a J.M. Ramos, "Cultura Política Democrática: Consenso y Conflicto", **COLEF**, febrero 1999.

<sup>27</sup> Un libro clásico sobre una nueva forma de pensar el papel de la administración pública y el gobierno es desarrollada por M. Barzelay y B.J. Armajani, **Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government**, Los Angeles, Ca., University of California Press, 1992.

<sup>28</sup> R. Agranoff (op. cit.) considera que independientemente del carácter no formal de determinadas prácticas y conductas intergubernamentales, la ley es básica para la configuración y funcionamiento de los distintos gobiernos y sus relaciones. Las consecuencias de las leyes afectan tanto a los gobiernos como a la sociedad y rigen los procedimientos de las políticas públicas.

Los antagonismos entre los actores determinan los alcances de la cooperación y la negociación intergubernamental. Las discrepancias sobre enfoques de análisis para la definición de políticas públicas son propios de las naciones en proceso de consolidación democrática. El problema se agudiza cuando los actores carecen de la voluntad y objetividad política para reconocer las limitaciones de sus propuestas con el fin de fomentar la concertación. La situación tiende a complicarse cuando se consideran los problemas con un enfoque excesivamente normativo.

Sin embargo, no se pretende disminuir el papel de los ordenamientos legales en la regulación de la convivencia social y de las interacciones intergubernamentales. El problema se visualiza cuando los preceptos jurídicos impiden contemplar el carácter real de los problemas sociales o, en su defecto, no ayudan a dar respuestas a las nuevas demandas sociales de justicia, autonomía y libertad de acción.

## ENFOQUES DE ESTUDIO

R. Agranoff (1991) plantea cinco enfoques generales de estudio de las RIGs. El primero de ellos lo denomina de relaciones espaciales, que reúne investigaciones acerca de los modelos de relación entre los gobiernos central o local. Un segundo enfoque vincula las RIGs con las políticas públicas, que parte de la idea de que las RIGs tienen una dimensión “vertical” (análisis de las comunidades de las políticas) y una dimensión “horizontal” (estudio de las estructuras de implantación y de los mecanismos de coordinación). La importancia de este enfoque radica en que incorpora los siguientes elementos: a) sugiere la existencia de múltiples redes y grupos sociales; b) ofrece la oportunidad de centrarse en la conducta interorganizativa; c) resalta la importancia de las interacciones entre los actores nacionales y subnacionales, evitando una visión jerárquica y simplista de las RIGs; d) fija la atención en las relaciones de dependencia entre actores y e) facilita el examen de la distribución de recursos entre los clientes del programa. Este enfoque, que analiza sistemas comparativos sobre la implantación de políticas y sobre las relaciones entre los órdenes central y local, se adaptaría en los países en transición democrática, especialmente a causa de la diversidad de actores, sus intereses y sus ámbitos de acción.

El tercer enfoque aborda las pautas de interacción dentro de los elementos estructurales del sistema de RIGs. El cuarto enfoque destaca el análisis de los compartimientos de los distintos actores como elemento central de las RIGs.<sup>29</sup> Por último el enfoque de las prácticas de ges-

<sup>29</sup> Las RIGs implican la presencia de conductas de interacción, por ello una serie de estudios se han centrado en las acciones de las políticas subnacionales que influyen en la distribución de recursos entre las distintas unidades de gobierno. Véase a R. Agranoff, op. cit.

tión intergubernamental, describe el proceso de actuación conjunta dirigido a la consecución de cursos factibles de gestión coordinada.

Tales enfoques representan alternativas de acercamiento al contexto intergubernamental. La propuesta metodológica hace hincapié en los aspectos propiamente administrativos de las RIGs, lo que corresponde a su naturaleza.

No obstante, se ha discutido, en este artículo, que las decisiones administrativas son ante todo decisiones políticas de los actores gubernamentales.<sup>30</sup> Lo que corresponde al planteamiento de P. Motta (1993) en el sentido de que las organizaciones son estructuras de poder donde confluyen distintos intereses que, en ocasiones, coinciden o se contradicen. Al respecto P. Motta afirma que:

*“Visto que la política es inherente e inevitable en el proceso decisorio, Pettigrew considera al ejecutivo más como un ser político que como un ser administrativo. Para él, el proceso decisorio organizacional es, antes que todo, una conjunción de intereses, acomodo de conflictos y luchas por el poder”.*

En los enfoques propuestos sería necesario incorporar el factor político, en el sentido de que define y condiciona las actitudes de los actores. Desde otro lado, la combinación de los distintos enfoques resultaría válida en la medida en que se parte de la premisa de que el objeto de la administración pública es complejo o difuso. Por consecuencia, el pluralismo metodológico es viable para un mejor entendimiento de la naturaleza intergubernamental.<sup>31</sup>

Como una alternativa adicional a los enfoques expuestos, D. Wright (op. cit.) plantea el enfoque del modelo autoritario-sobrepuesto, que ofrece elementos para abordar la negociación de las RIGs en la actualidad. Las características del modelo son las siguientes: existencia de áreas gubernamentales que involucran conjuntamente a unidades nacionales, estatales y locales; las áreas de autonomía o jurisdicción independiente son comparativamente pequeñas, y, finalmente, el poder y la influencia disponible para cualquier jurisdicción son limitados, lo que lleva a los actores involucrados a fomentar la negociación. Al respecto comenta D. Wright:

<sup>30</sup> Véase a P. Motta, **La Ciencia y el Arte de ser Dirigente**, TM Editores, Santa Fe, Bogota, Colombia, 1993.

<sup>31</sup> Acerca del pluralismo metodológico y algunos de sus alcances y limitaciones véase a T. Cook, **Criteria of Social Scientific Knowledge: Interpretation, Prediction, Praxis**, Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 1994 y D. A. Cozzetto, “Quantitative Research in Public Administration: A Need to Address Some Serious Methodological Problems”, **Administration and Society**, 26, 1994.

***“The limits produce an authority pattern best described as bargaining. (This concept) is used in the common sense of «negotiating the terms of sale, exchange, or agreement. In the IGR context, sales is far less relevant than exchange or agreement. Wide areas of IGR involves exchanges or agreements. For example, the national government offers scores of assistance programs to states and localities in exchange for their agreement to implement a program...”***

Los elementos centrales del enfoque anterior son la existencia de un limitado y disperso poder; modestas e inexactas áreas de autonomía; alto grado de potencial o actual interdependencia; cooperación y competencia simultánea; relaciones de intercambio y la negociación como una estrategia para alcanzar acuerdos. Un elemento importante es la interdependencia entre los actores que toman las decisiones en las distintas unidades gubernamentales, que es caracterizada por D. Wright en los siguientes términos:

***“In the governmental arena, where there is no dominant structure and decisions are made and carried out interorganizationally by entities with a great deal of independent power, coordination must often be achieved by partial mutual adjustment in which no central mind or decision-maker exercises any coordinating responsibility”***.

La idea de interdependencia intergubernamental es puesta de relieve por el propio D. Wright citando a C. Lovell:

***“these systems, based on the idea of interdependence, reciprocity, and contingency, are achieved through processes such as ad hoc interchanges, joint committees, common planning frameworks, agency agreement, agreed consultation procedures, designated liaison roles, task forces of various kinds, and negotiated arrangements for conducting day-to-day operations”***.

El enfoque de D. Wright (op. cit.) complementa la propuesta vertical-horizontal intergubernamental de R. Agranoff (op. cit.), porque integra en su propuesta metodológica los elementos fundamentales de las RIGs, a saber el poder, la negociación, la diversidad de actores, la interdependencia y el conflicto-cooperación; que se destacan porque explican el carácter de las RIGs tanto en países desarrollados como en proceso de desarrollo.

Es importante mencionar que las comparaciones superficiales resultan insuficientes para entender la singularidad de los países, especialmente en naciones que se encuentran en proceso de transición democrática. Una situación adicional y que puede resultar compleja, es la inte-

gración de los elementos expuestos por V. Wright (op. cit.) en un objeto de estudio determinado, ya que puede suceder que alguno de los elementos carecería de importancia para explicar los problemas intergubernamentales.

En otros casos, los elementos si bien abarcan una variedad de situaciones de interés analítico, no pueden ser captadas por su complejidad y escasa claridad del objeto de estudio. En consecuencia, la aproximación metodológica tendría que efectuarse bajo ciertas limitaciones teórico-metodológicas aproximativas, sin que ello vaya en detrimento de la objetividad y profundidad en el análisis.

Planteamientos adicionales que complementan el enfoque de D. Wright (op. cit.), los expone B.C. Smith, quien considera que la discusión sobre RIGs se caracteriza fundamentalmente por la negociación, la persuasión y la influencia más que por la resolución de los conflictos por el uso de sanciones administrativas o judiciales.<sup>32</sup> En ese sentido propone que:

*“Many different strategies are available to reduce conflict and secure agreement, including persuasion, problem solving, bargaining, coercion, reducing the complexity of the problem and limiting the scope and content of public policy”.*

Las fórmulas de cooperación-negociación institucional y de coordinación político-administrativo son consecuencia lógica de las RIGs y de la necesidad de llegar a acuerdos que permitan el desarrollo de las políticas. Según F. Morata (op. cit.), el déficit de colaboración tiene efectos negativos en términos de eficacia de las intervenciones públicas y de conflictos políticos. Así se considera que la cooperación se ha vuelto imprescindible para garantizar el éxito de las políticas y de los propios gobiernos promotores.<sup>33</sup> Aunque reconoce que las principales dificultades de coordinación son la diversidad de objetivos, intereses y clientelas de las distintas administraciones. Tal situación presupone la necesidad de contar con personal directivo con capacidad y liderazgo para fomentar la negociación con actores que adoptan actitudes antagónicas a la definición de un consenso intergubernamental.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> La negociación se puede entender como un instrumento de gestión de las discrepancias entre distintos actores en las que éstos, mediante mecanismos más o menos formalizados y desde sus respectivas posiciones, llegan a un reconocimiento de los intereses que los unen y separan. Los beneficios obtenidos por unos participantes se perciben que van ligados a pérdidas por parte de los demás. Véase a R. Agranoff, op. cit.

<sup>33</sup> R. Agranoff (op. cit.) plantea la gestión cooperativa, que es representada por convenios entre unidades de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como para la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.

<sup>34</sup> La importancia del liderazgo en la administración pública ha sido un tema de creciente importancia en los últimos años. Al respecto véase W. Bennis y R. Townsend, **Reinventing Leadership: Strategies to Empower the Organization**, New York, NY: Morrow, 1995 y J.W. Koehler y J.M. Pankowski, **Transformation Leadership in Government**, Delray Beach, 1997.

La adopción unilateral y autoritaria de decisiones administrativas, impide la cooperación y la creación de consensos sociales que son fundamentales en el desarrollo democrático. La adopción de decisiones unilaterales reflejaría la incapacidad de fomentar consensos sociales y el respeto de la pluralidad, actitudes que podrían obstaculizar los retos nacionales de legitimidad y competitividad.

La cooperación -vertical y horizontal- persigue los mismos objetivos: el intercambio de información y el establecimiento de políticas comunes con el consiguiente reparto de costes financieros por medio de subvenciones. Las modalidades concretas varían de país a país, dependiendo de la estructura constitucional, la tradición cultural y las actitudes políticas y burocráticas.

Es indispensable distinguir la cooperación de la simple coordinación, que es una actividad dirigida a conseguir que la complejidad y la división alcancen unidad y una cierta simplificación (Santolaya, op. cit.). En cambio la cooperación se define como un proceso de adaptación a la realidad social, siempre mutable, de un sistema que también tiene un sustento jurídico. El desarrollo de ambos objetivos implica definir espacios para el consenso que permitan la decisión, que dependerá del marco institucional y de las relaciones de influencia y de intercambio político (anticipación, persuasión, negociación y coerción) de la actitud de las burocracias implicadas y la predisposición a cooperar (Morata, op. cit.).

Un elemento importante a considerar es la participación de los ciudadanos en la negociación intergubernamental, pues en la medida en que se consideran las demandas sociales y de carácter democrático, es posible la legitimidad gubernamental.<sup>35</sup> Lo que representa la posibilidad de generar espacios de consenso social, que permiten desarrollar políticas gubernamentales que incentiven la competitividad y el desarrollo.

Los espacios de cooperación están sujetos a las arenas en donde se manifiestan las interacciones intergubernamentales y las posibilidades de cooperación. Por ejemplo, D. Wright (op. cit.) concibe que el conflicto es más susceptible de presentarse en la arena de regulación;<sup>36</sup> ya que la promulgación de leyes determina la posibilidad de que algunos grupos sociales sean afec-

---

<sup>35</sup> Para profundizar sobre los cambios sociales y políticos en las llamadas democracias modernas véase a D. Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, 1995.

<sup>36</sup> La arena de regulación se relaciona con los intentos de condicionar las acciones de otras unidades de gobierno mediante la producción de normas.

tados, con lo cual, el consenso es bajo. Un segundo nivel de cooperación se presentaría en la arena de redistribución, en donde el consenso también es bajo, con lo cual se incrementa el conflicto. En la arena de la distribución ocurrirían los menores niveles de conflicto intergubernamental, debido al grado de consenso y, por ende, un menor grado de conflicto. En estas arenas, se involucran factores de poder, negociación política y concertación, que permiten o no la cooperación.

En términos de D. Elazar (op. cit.), el federalismo genera actitudes de tipo social y no sólo político, que permiten orientar las relaciones humanas hacia posturas más proclives a la coordinación y cooperación que a la relación superior-coordinación.

Las tendencias recientes que muestran las RIGs en el caso de Estados Unidos son relevantes, dado que ese país es donde existe una mayor descentralización del poder y la autoridad, que ha permitido un mayor desarrollo de las RIGs. Se ha comentado que es posible el análisis comparativo de su desarrollo cuando se consideren de antemano los aspectos institucionales, políticos, históricos y económicos que condicionan las acciones de los grupos sociales.

A fines de la década de los noventa la evolución de las RIGs, especialmente en el caso de Estados Unidos, ha cambiado, conforme se ha sostenido el desarrollo económico, de un carácter legalista, a una concepción más flexible y adecuada al carácter que presentan las relaciones entre el gobierno central y los estados en la política doméstica. Al respecto comenta G. Sparrow (op. cit):

*“The outline of the federal structure in the constitution is a mere sketch of a governing system which was to be filled in, modified and redrawn over the years. The major alteration has been the change from the rather static concept of legalistic federalism to the change from the rather static concept”.*

Los rasgos de este cambio se manifiestan en la existencia de cerca de 83 mil funcionarios de gobierno en los tres ámbitos de la administración e instancias regionales de Estados Unidos, que mantienen niveles de interacción burocrática de distinto tipo, pero que conceden un respeto especial a la soberanía de los estados en las políticas de desarrollo económico.

La experiencia estadounidense refleja el desarrollo de las tendencias del federalismo, la descentralización y las RIGs en los últimos sesenta años. El desarrollo refleja algunos elementos fundamentales: 1) La existencia de un orden constitucional que establece los lineamientos generales para la convivencia social y política. La Constitución estadounidense ha permitido regular las tendencias de descentralización y federalismo con una participación activa del

Congreso. 2) El respeto a la descentralización del poder y la autoridad, que ha permitido fomentar el desarrollo de las iniciativas de desarrollo regional, con una participación destacada del gobierno federal por medio de políticas estatales bajo los criterios compartidos de competitividad y desarrollo. 3) Las interacciones entre los distintos órdenes de gobierno se han desarrollado con base en la cooperación, la coordinación y la negociación.

Esos elementos en su conjunto han coadyuvado a un desarrollo óptimo de las RIGs, lo que no ha descartado la existencia de conflictos y tensiones. Las divergencias han sido reguladas bajo el respeto a la soberanía estatal, la negociación política y la discrecionalidad de los actores regionales y locales en las políticas públicas.

El desarrollo de las RIGs en Estados Unidos refleja una serie de lecciones que podrían atenderse en función de las circunstancias políticas, sociales, ideológicas y económicas. La pregunta es si la experiencia estadounidense debe ser asimilable especialmente para los países en transición democrática.

Desde nuestra perspectiva, y como se ha puntualizado en su momento, las experiencias histórica y social determinan y condicionan el desarrollo político. El avance que han tenido el federalismo, la descentralización y las RIGs responde a la idiosincracia estadounidense. Por lo cual, las comparaciones entre los sistemas políticos deben formularse en función de las consideraciones expuestas. No obstante, la evolución que han tenido los elementos que caracterizan las RIGs, son importantes en su elaboración y desarrollo conceptual.

## CONCLUSIONES GENERALES

El propósito de este análisis era proporcionar los elementos conceptuales relevantes en torno al federalismo, la descentralización y las RIGs. Con ese fin, se destacaron los principales componentes que permiten entender las relaciones entre el gobierno central y las entidades subestatales. Las cuales se pueden resumir de la manera siguiente:

El federalismo se caracteriza por un conjunto de relaciones jerárquicas y niveles de autoridad, en donde el poder, es el elemento crucial que establece los marcos de negociación y concertación gubernamental y social. El federalismo como un enfoque crítico trasciende los aspectos normativos propios del derecho administrativo y del derecho público, abarcando elementos analíticos que permiten un mejor entendimiento de los problemas intergubernamentales. Uno de los desafíos a los que tienen que hacer frente los regímenes federales es la integración de la diversidad regional y política en un pacto o consenso federal,

del cual surge el llamado federalismo asimétrico.<sup>37</sup> Para ello, se requiere, entre otros aspectos, de capacidad política gubernamental que permita la negociación y concertación.<sup>38</sup>

La descentralización es un proceso administrativo y político que promueve el potencial de las entidades estatales y locales en función de los recursos existentes. La finalidad es incentivar el desarrollo social, económico y político regional. El problema que se presenta es que los procesos de descentralización generalmente se limitan al ámbito administrativo, dejando de lado los aspectos de autoridad y del poder, que permiten el desarrollo óptimo de las políticas regionales. Ambos factores no se desplazan a los actores regionales-locales, porque se considera que los gobiernos centrales disminuirían sus fuentes de poder. Tal situación ha sido fuente de tensiones entre los gobiernos central y estatales, lo que en parte se ha constituido como uno de los limitantes para una descentralización efectiva que coadyuve al desarrollo democrático.

En este plano se exploraron, a manera de introducción, dos vertientes. La primera es la participación del Estado en la política económica regional. Uno de los aspectos destacados es el fomento de la cooperación en materia de política económica, considerando los ámbitos individuales de acción de cada orden de gobierno. Se concluyó que, la cooperación intergubernamental es necesaria para responder a los retos del desarrollo, convergencia y legitimidad. En la segunda vertiente se planteó que no es fácil la cooperación económica debido a las diferencias de enfoques en torno a las acciones más adecuadas a ejecutar y, además, a la necesidad de respetar la autonomía de los gobiernos subnacionales.

En el análisis de las RIGs se trataron de integrar conceptualmente el federalismo y la descentralización, en el entendido que las RIGs se desarrollan en un marco federal, de independencia de poderes y bajo un contexto de descentralización administrativa o política, que permite una interacción que no está exenta de conflictos. Al caracterizarse las RIGs por la negocia-

---

<sup>37</sup> Para un mayor análisis sobre dicho concepto véase F. Requejo Requejo, "¿Are Citizenship, Nationalism and Federalism Integrative Trends? A Revision of Democratic Citizenship in Plurinational States", ponencia presentada en **European Consortium for Political Research**, Oslo, March 1996. En tal ponencia se revisa el concepto de multiculturalidad con respecto a las discusiones actuales sobre el federalismo y la fundamentación de las democracias en sociedades plurinacionales. Se analizan los casos empíricos de Canadá-Quebec y España-Cataluña respectivamente.

<sup>38</sup> La gestión del conflicto intergubernamental en sociedades multiplurales, con un federalismo asimétrico y bajo la influencia de la globalización es evaluada por J.M. Ramos, "La Administración Central y la Política Regional Comunitaria en Cataluña: Cooperación y Conflicto", tesis doctoral (en revisión), Instituto Universitario Ortega y Gasset, Gobierno y Administración Pública, Madrid, España, 1999.

ción, cooperación y conflicto, se planteó el reto de fomentar el consenso ante un contexto social heterógeno. La finalidad sería gestionar el conflicto intergubernamental. Tal situación, entre otras, también ha determinado que las RIGs se analicen a partir de los factores políticos que condicionan las interacciones entre los actores gubernamentales. Limitar el análisis a una visión jurídica no necesariamente proporciona una visión adecuada del contexto en que se desarrollan las políticas. En resumen, la importancia de las RIGs radica en que nos permite entender el carácter e intensidad de las interacciones bajo esquemas de cooperación y conflictos entre actores de distintos ámbitos de gobierno.

Los conceptos de federalismo, descentralización y las RIGs permiten entender las interacciones y conflictos entre el gobierno central y las entidades subestatales y locales, en un marco de cooperación y conflicto. Su aplicación a los países en transición democrática es fundamental, porque permitirá conducir el desarrollo democrático, por los cauces institucionales y políticos, que permitan su legitimidad y desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R., "Asymmetrical and Symmetrical Federalism in Spain", en De Villiers, B., (ed), **Comparing Federal Systems**, Capetown/Dordrecht, Juta/Martinus Nijhoff, 1994.
- , "Inter-governmental: Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain", en **Regional Politics and Policy: An International Journal**, 4, 1993.
- , "Managing Intergovernmental Processes", J.L. Perry (ed)., **Handbook of Public Administration**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, Ca., 1989.
- , "Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales", Instituto Universitario Ortega y Gasset, Papeles de Trabajo, Gobierno y Administración Pública, Madrid, febrero 1991.
- AVALOS, R., "La Crisis de la Administración Pública y su Relación con la Caída de los Paradigmas: En Busca de un Nuevo Paradigma," **Revista de Administración Pública**, INAP, México, núm 86, 1994.
- CAREY, W., "Intergovernmental Relations: Guides to Development", en D. Wright-H. White, **Federalism and Intergovernmental Relations**, ASPA, 1983.
- ELAZAR, D., **Exploración del Federalismo**, Colección del Federalismo, Editorial Hacer, Barcelona, 1990.

ELAZAR, D.-GREILSAMMER, I., "Federal Democracy: The USA and Europe Compared a Political Science Perspective", en M. Cappelletti, M., et. al., **Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience**, European University Institute, vol I, Walter de Gruyter, Berlin, 1985.

GOETZ, K., "National Governance and European Integration: Intergovernmental Relations in Germany". en **Journal of Common Markets Studies**, vol 33, núm 1, March 1995.

KEATING, M., **Regionalismo, Autonomía y Regímenes Internacionales**, Institut de Ciències Politiques i Socials, WP, núm 66, Barcelona, 1993.

KEATING, M., "Regions and Regionalism in the European Community", en **International Journal of Public Administration**, vol 18, núm. 10, 1995.

MENY, Y.-WRIGHT, V., **Centre-Periphery Relations in Western Europe**, George Allen & Unwin, 1985.

MORATA, F., "Políticas Públicas y Relaciones Intergubernamentales", en **Documentación Administrativa**, núm 224-225, Octubre 1990-marzo 1991, Madrid, España.

NICE, D., **Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations**, St. Martin's Press, New York, 1987.

ROSE, R., **Understanding Big Government: The Programme Approach**, Sage. Londres, 1990.

SANTOLAYA, P., **Descentralización y Cooperación**, Estudios, Derecho Público, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

SMITH, B.C., **Decentralization: The Territorial Dimension of the State**, George Allen and Unwin, London, 1985.

SPARROW, G., **US Federalism**, School of Public Administration, San Diego State University, San Diego, Ca., July 1995.

STOKER, G., "Intergovernmental Relations", en **Public Administration. An International Quarterly**, Spring 1995, vol 73, núm 1, London.

WRIGHT, D., "Intergovernmental Relations in the 1980s. A New Phase of IGR, R. Leach", en **Intergovernmental Relations in the 1980s**, Marcel Dekker, New York and Basel.

WRIGHT, D., "Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management", en W. Eddy (ed), **Handbook of Organization Management**, Public Administration and Public Policy/19, New York, 1993.

WRIGHT, D., **Understanding Intergovernmental Relations**, Brooks Cole, Ca., 1988.