

CAPÍTULO I

EL ENFOQUE POSBUROCRÁTICO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA	9
1.1 Elementos del enfoque posburocrático	11
1.2 Condiciones del cambio administrativo	14
1.3 La evaluación de la gestión pública	15
1.4 Retos de la descentralización: legitimidad y competitividad . . .	19
1.5 Relaciones intergubernamentales	26

CAPÍTULO I

EL ENFOQUE POSBUROCRÁTICO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 ELEMENTOS DEL ENFOQUE POSBUROCRÁTICO

El cambio en los enfoques para el estudio de la administración pública deriva de la dificultad del enfoque institucional de aprehender la complejidad de gobernar ante una nueva correlación de fuerzas y nuevas demandas sociales. Si en un momento del desarrollo de la administración pública fue importante la perspectiva **estática-normativa** del quehacer público, centrada en los valores de la legalidad, la certidumbre jurídica y el trato imparcial a los ciudadanos, en la actualidad los cambios del entorno social, político y económico demandan nuevos paradigmas para comprender esos cambios. La situación se agudiza en países en vías de desarrollo que tradicionalmente se han caracterizado por problemas de ineficiencia administrativa, burocratismo, corrupción, centralismo y una organización jerárquica.

Una de las propuestas de cambio en la administración pública es el enfoque posburocrático. Esta escuela está inspirada en los valores de flexibilidad y de la interacción-cooperación ciudadana en la función pública (**empowerment**; autorización y corresponsabilidad) y pone énfasis en la administración de las fronteras interorganizacionales (entre sectores, gobiernos, agencias, programas y niveles).³ El enfoque parte del reconocimiento de que ante los

³ Véase D. F. Kettl, *Deregulating at Boundaries*, en J. J., Dilulio, *Deregulating the Public Service*, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1994.

problemas de escasez de recursos y el incremento de las demandas sociales es necesario flexibilizar los procedimientos y fomentar la participación ciudadana a través de organizaciones privadas, no gubernamentales y comunidades.

Este es uno de los argumentos fundamentales de la cooperación fronteriza internacional, al cual debe agregarse el hecho de compartir problemas bilaterales que demandan alternativas comunes con una participación activa de los actores sociales y económicos involucrados con el desarrollo regional.

Los elementos centrales del cambio que propone el enfoque en los rubros de administración, política y cultura son los siguientes.⁴

	OBJETIVOS	REFORMAS
ADMINISTRACIÓN	Eficacia-eficiencia. Economía de procedimientos. Sistemas de incentivos y profesionalización.	Modernización (reorganización, reingeniería y reinención). Privatización (supra). Des/regulación. Descentralización: autonomías, federalismo, gobiernos locales. Servicio público de carrera.
POLÍTICA	Restablecimiento de libertades públicas y de la certidumbre jurídica. Ensanchamiento del espacio público.	Respeto a los derechos humanos. Liberalización. Transición democrática-consolidación. Descentralización: autonomía, federalismo.
CULTURA	Nueva relación gobierno-sociedad. Mayor responsabilidad de los ciudadanos. Paso de la demanda a la oferta.	Cumplimiento de funciones públicas mediante organizaciones privadas no lucrativas y organizaciones sociales.

4 El estudio no pretende profundizar en esos aspectos, ya que no es su objetivo central. La idea es proporcionar los elementos centrales del cambio de enfoque del análisis de la administración pública.

Las reformas propuestas por el enfoque posburocrático forman parte de los procesos de modernización de las administraciones públicas, entre los cuales se encuentra México.⁵ Sin embargo, los avances han sido limitados, particularmente porque resulta difícil trascender una administración institucional caracterizada por el apego a una excesiva normatividad y por directrices de mando centralizado y jerárquico.

Los elementos constitutivos que componen el enfoque posburocrático son adecuados para promover la gestión pública según la complejidad que caracteriza a las sociedades contemporáneas. La complejidad obedece a los constantes cambios en el entorno social, económico y político que plantean la innovación de la gestión y del desarrollo de las políticas públicas.

Los elementos básicos que caracterizan al enfoque posburocrático, y que son la base del cambio en la administración pública, son los siguientes:

- Mayor relación con los ciudadanos
- Sentido de misión
- Identificar y anticipar problemas
- Fomentar la descentralización
- Ciudadano = Cliente
- Obtención de resultados
- Beneficios a mediano y largo plazos
- Colaboración intergubernamental

A estos elementos se agregarían otros del llamado enfoque de la **readministración**,⁶ que se considera complementan un enfoque estratégico de la administración:

5 Este estudio no pretende profundizar en las propuestas de modernización administrativa desarrolladas en México porque no es el objetivo central. El estudio se limita a formular un planteamiento sobre los problemas de la administración pública en la coyuntura actual y su impacto en la relación transfronteriza entre México y California.

6 Véase G. Caravantes y W. Bjur, *Readministration en Action*. Sao Paulo, Makron Books de Brasil, 1996.

- Comprensión del contexto (cultural, político y legal)
- Fomento del desarrollo de recursos humanos
- Manejo de los recursos físicos y financieros

1.2 CONDICIONES DEL CAMBIO ADMINISTRATIVO

Las condiciones indispensables para adaptar el enfoque posburocrático o algunos elementos del mismo en países en desarrollo depende, entre otros elementos, de los siguientes:

Analizar y evaluar los elementos centrales del enfoque. Esto es relevante considerando que generalmente se llega a una conclusión determinista del paradigma, sin haber entendido totalmente la perspectiva.

Convencer de que el cambio fomenta la legitimidad burocrática y social. Toda propuesta de cambio se enfrenta a las inercias de los grupos políticos vinculados con el poder. Es necesario convencer a los políticos, de las ventajas de fomentar el cambio, partiendo de la idea de que la innovación permite la permanencia en la administración.

Importancia de la evaluación de la administración institucional. Antes de desarrollar los cambios, es necesario hacer una evaluación básica en torno al funcionamiento de la gestión pública tradicional. La idea es monitorear los obstáculos y los elementos que podrían continuar en la adaptación del nuevo enfoque.

Difundir las ventajas y limitaciones del enfoque posburocrático. La difusión se centrará en los funcionarios superiores y en los directivos de mandos intermedios, con el fin de interiorizarles los elementos centrales que se pretende cambiar.

Adaptar los elementos centrales al contexto sociocultural y político. Es necesario matizar los elementos del nuevo enfoque en función de los rasgos tradicionales de la gestión.

Fomentar la motivación del empleado público. Esta es una etapa fundamental para lograr la adhesión de los empleados que efectúan el trabajo administrativo cotidiano. La idea es reducir las inercias al cambio.

Flexibilizar el desarrollo de las estrategias del enfoque. La implementación de las estrategias del enfoque posburocrático deben flexibilizarse a medida que se desarrollan los objetivos de los programas. La rigidez impide el desarrollo de los objetivos.

El desarrollo de las condiciones anteriores permitiría adaptar los elementos que se considere adecuado del nuevo enfoque en otros países, con lo cual se considera que es viable desde el punto de vista político, social y administrativo.

La implementación de los elementos del enfoque puede implicar rupturas con los tradicionales esquemas de gestión institucional que han predominado en países en desarrollo. Esto es una realidad insoslayable. En consecuencia, los resultados del cambio de una administración ortodoxa deben contemplarse a mediano y largo plazo.

1.3 LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Uno de los elementos centrales de las administraciones públicas son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización. La idea fundamental de la evaluación es monitorear los cambios y los desajustes que pueden caracterizar a una organización. La finalidad es conocer si cumplen sus propósitos de política y si lo que están efectuando tiene sentido. Para los países en vías de desarro-

llo poco acostumbrados a las evaluaciones con sentido estratégico, resulta una condición fundamental.

La Organización y sus cambios

Uno de los fines de las evaluaciones es generar cambios que incrementen la **eficiencia, eficacia y efectividad** de la organización. El problema es que cualquier cambio al interior de la administración genera resistencias de los actores, básicamente porque no se comprende la importancia de los mismos y no se sienten identificados. Es decir que esos actores no están concientizados para promover los cambios, debido a que no están lo suficientemente motivados para ser partícipes de ellos. Por tanto, una de las estrategias a desarrollar en las organizaciones es concientizar a los funcionarios y empleados de las razones de los cambios y el impacto que tendrán en sus actividades.

La evaluación de la organización incluye, entre otros, los siguientes elementos: los aspectos que funcionan de manera adecuada; los elementos que pueden ser cambiados para mejorar la organización; y la definición de los cambios que deben desarrollarse de manera inmediata.

Entendidas las organizaciones como visionarias, deberían de contener los siguientes elementos que favorecen la innovación institucional: liderazgo y continuidad; evidencias de una ideología esencial; definición clara de los propósitos; definición de objetivos audaces; fomentar el sentido de lealtad; y estimular la evolución intencional. Esos objetivos permiten a las organizaciones afrontar los retos de la competencia e innovación de manera adecuada. Desde la perspectiva visionaria de las organizaciones es necesario atender los siguientes rasgos: crecimiento a largo plazo; fomento de capacitación y entrenamiento; dotación de nuevas tecnologías e implementar cambios internos ante las influencias externas.

En la medida en que se definan mejor los objetivos y las metas, más fácil se evaluará la eficiencia en las organizaciones. La evaluación se concibe como un proceso continuo y sistemático, que pretende involucrar a evaluadores, administración y usuarios y, además, debe presentar información de manera adecuada para el cambio e innovación.

Un elemento importante en las organizaciones es la efectividad de las decisiones adoptadas, que se refiere al impacto de las decisiones públicas, donde se verifica si los programas corresponden adecuadamente a las demandas y necesidades de la comunidad. Desde ese enfoque, la evaluación ajusta los programas a nuevos valores, demandas y oportunidades que surgen, reestructura un problema, prorroga decisiones y soluciona conflictos.

La evaluación también se relaciona con la definición e importancia del concepto de *accountability*, que es un sinónimo de responsabilidad objetiva. El concepto también se refiere a la calidad de los servicios y a la manera como se distribuyen los beneficios en la sociedad, es decir, si responden a las necesidades sociales.

La evaluación es un proceso indispensable en una administración que esté consciente de que su entorno es competitivo y turbulento por la dinámica de los procesos de globalización, que implican un constante cambio en la producción. Para los países de desarrollo intermedio, como México, resulta fundamental que la administración pública esté consciente de la necesidad de evaluar sus desarrollos organizativos. La finalidad es efectuar los cambios en relación a un entorno interno y externo que les permitan fomentar la eficiencia, eficacia y efectividad. En ese contexto se ubica la propuesta de fomentar y regular la cooperación transfronteriza entre México y California. No pensar desde una perspectiva estratégica, que implica entre otros rasgos prever los problemas y definir oportunidades de desarrollo, impedirá la modernización de la administración pública en el contexto de la globalización.

Los elementos que componen el enfoque posburocrático y la importancia de la evaluación en la administración pública son relevantes, porque permiten pensar con nuevas perspectivas los problemas de la administración gubernamental. Particularmente, nos interesa la administración del desarrollo regional binacional, que hace alusión a esquemas de cooperación e intercambio entre dos sociedades con distintos niveles de desarrollo, pero que comparten problemas fronterizos. Con ello se plantea la necesidad de responder de manera conjunta tanto a los problemas como a las oportunidades de desarrollo que representa la vecindad con Estados Unidos y, especialmente, con California, considerada la séptima economía a nivel mundial.

La vecindad geográfica implica, además de los problemas y oportunidades, la necesidad de hacer competitivos los esquemas de administración que tienen incidencia en la administración binacional. Sin embargo, a pesar de la vecindad con Estados Unidos y particularmente con estados como California y Texas, la administración fronteriza adolece de limitaciones de organización y planeación estratégica que le permitan afrontar los retos de la vecindad geográfica y las constantes demandas sociales. En otras palabras, la modernización de la administración pública no existe como tendencia general en los gobiernos del norte de México, especialmente en los problemas fronterizos que se comparten con Estados Unidos.⁷ La responsabilidad de estas limitaciones y en ocasiones, de falta de visión estratégica, es compartida en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal, que recientemente han mostrado preocupación por modernizar sus mecanismos de relación transfronteriza y relaciones intersociales. Una de las limitaciones fundamentales y que caracteriza a los nuevos procesos de gestión pública es la falta de descentralización política hacia los gobiernos estatales. La descentralización es uno de los elementos centrales del enfoque posburocrático y caracteriza los problemas de autoridad difusa;

7 El comentario se relaciona con la generación de mecanismos para aprovechar las ventajas y reducir las tensiones con los estados fronterizos de Estados Unidos. Aunque también existirían ciertas reservas en torno a si la administración fronteriza ha desarrollado procedimientos tendientes a lograr la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública.

problemas de implementación; externalidades fiscales y desigual distribución de bienes públicos locales.

1.4 RETOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN: LEGITIMIDAD Y COMPETITIVIDAD

La descentralización tiene que ver con el traslado de funciones y competencias a los niveles regional y local. La descentralización tiene una connotación estructural cuando el cambio de las funciones de gestión implica delegar la autoridad y el poder del gobierno central, lo que crea resistencias de los grupos políticos y burocráticos acostumbrados a hacer un uso irracional del poder.

La descentralización también se relaciona con las demandas de democratización de los procesos de toma de decisiones de los actores sociales ubicados en los niveles regional y local. Igualmente, forma parte de la modernización de los gobiernos⁸ con el fin de fomentar la eficacia y la eficiencia administrativa y democrática y, con ello, lograr legitimidad y competitividad.⁹

La descentralización es un objetivo fundamental para los países que cuentan con problemas de escasez de recursos y que se encuentran en etapas de crecimiento económico.¹⁰ Para Harry W.

8 Al respecto, B.C. Smith afirma que en un sistema político, económico y social complejo, la descentralización de acción pública aparece como una estrategia básica para mejorar el rendimiento del sistema político, tanto desde el punto de vista de su capacidad para formular e implantar políticas eficaces, como desde la perspectiva de sus posibilidades para acercar la decisión a los ciudadanos. Véase B.C. Smith, *Decentralization. The Territorial Dimension of the State*, London, 1985.

9 La eficiencia y la eficacia son dos elementos fundamentales de la modernización administrativa y política de las democracias avanzadas. Su definición mezcla las interrelaciones entre administración y política, siguiendo la conceptualización de Metcalfe y Richards (1989) y de Caravantes y Bjur (1996).

10 Una de las razones es que promueve el desarrollo regional con base en los sectores que son competitivos a nivel nacional e internacional.

Richardson (1975), la descentralización sirve para mejorar la eficacia de la planificación regional y la cooperación local. Su introducción requiere un cierto grado de democratización.¹¹ En suma, la mezcla de factores sociales, políticos y económicos condicionan los procesos de descentralización nacional.

El impacto internacional

Las coyunturas de cambio internacional, particularmente en los casos estadounidense y europeo, han influido en el desarrollo de los procesos de descentralización en los países en vías de desarrollo; especialmente porque condicionan a esos países a ser más competitivos en el contexto internacional.

En el caso de Europa, una característica sobresaliente de la evolución de los sistemas político-administrativos desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, es la descentralización territorial, con el fin de que los gobiernos subnacionales puedan gestionar las iniciativas de fomento económico y el Estado de bienestar.¹² Ello no significa que los gobiernos centrales se desvinculen progresivamente de la prestación de los servicios públicos, sino más bien, que conforme crece la intervención del Estado en la economía y en la sociedad, se recurre a nuevas fórmulas de gobiernos multiorganizacionales que suponen la implicación conjunta de varios niveles de gobierno, incluidos los subnacionales, en la gestión de los programas y políticas públicas de bienestar. De ahí la importancia de lograr la eficiencia y eficacia en la política económica, especialmente en situaciones de escasez e incertidumbre.

11 El libro de Richardson es relevante porque analiza la influencia de la política en la economía regional. Véase H. W. Richardson, *Política y Planificación del Desarrollo Regional en España*, Alianza Universidad, Madrid, 1975.

12 R. Bañón y E. Carrillo, *El Gobierno y la Administración Española en Cifras*, Papeles de Trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, enero, 1993.

Los países de Europa central y septentrional, influenciados por la tradición anglosajona, han abordado la descentralización en relación a la intervención sobre la planta local preexistente, con el fin de incrementar las capacidades de actuación de los gobiernos locales.¹³ En cambio, los países del sur de Europa, condicionados por el gobierno napoleónico de Estado, han optado por políticas de descentralización vinculadas a la creación de un nivel intermedio de gobierno, con el fin de atender las demandas de democratización política.

El proceso de descentralización está sujeto a dos elementos fundamentales que caracterizan el Estado moderno: la legitimidad gubernamental y la competitividad. La legitimidad implica que el gobierno reconozca que su papel social ha cambiado a partir de la política de descentralización hacia las regiones o estados y los nuevos problemas que ha provocado este proceso. Por lo cual es necesario que adopte un nuevo papel para determinar los rumbos de la política nacional, especialmente en relación al desarrollo regional y la cooperación transfronteriza.

El diseño y desarrollo de esta visión implicará, entre otros aspectos, un liderazgo político para fomentar la negociación con los gobiernos locales y estatales, especialmente con aquellos que han exigido una mayor descentralización, por ejemplo del gasto público. Las actitudes paternalistas deben de marginarse en la negociación, para avanzar en la concertación y el equilibrio político que conduzca hacia un federalismo menos desigual. La tarea no será fácil si estos aspectos son sustituidos por la arrogancia en el uso del poder y por el rechazo a reconocer que la autoridad sigue recayendo en el gobierno central. En cambio, los gobiernos estatales se enfrentan al reto de favorecer un entendimiento bilateral con base en el reconocimiento de que los procesos de integración internacional son viables con el respeto de sus diferencias regionales. La politi-

13 J.A. Ramos, *Comunidades Autónomas y Cambio Político-Administrativo. Papeles y Legitimidad del Nivel Intermedio de Gobierno en España*, Papeles de Trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, octubre 1995.

zación de algunos temas de la agenda intergubernamental debe disminuirse por una racionalidad política y administrativa, que permita avanzar hacia un mayor entendimiento intergubernamental.

Fuentes de legitimidad

Los avances del proceso de descentralización en sus distintas etapas, los esquemas de integración internacional en Europa y América del Norte y el crecimiento del sector público entre 1982 y 1994, son aspectos que han ocasionado una pérdida y cambio en las fuentes de legitimidad de los gobiernos centrales.

El problema de la legitimidad radica en que el gobierno central ya no es la única instancia que desarrolla la política social y los desequilibrios territoriales. También los gobiernos estatales o regionales tienen un papel fundamental en el desarrollo de la política social y en la política económica, con lo cual han logrado legitimidad ante sus ciudadanos y gobiernos regionales y locales. En esta correlación de fuerzas se cuestiona cuáles serán las fuentes de legitimidad del gobierno central. El interés por el rescate de la legitimidad radica en que los retos que plantean la eficacia democrática y la competitividad no podrán ser atendidos si no existe un Estado mediador de los intereses de los distintos grupos de interés y presión, tanto a nivel central como regional.

En la coyuntura actual la idea de un Estado se concibe como mediador de las demandas de los actores y orientador de las políticas nacionales con el fin de atender los retos de la modernización política y administrativa de las sociedades avanzadas.¹⁴ Se descarta la existencia de un Estado autoritario, que se preocupa por la legitimidad para hacer uso de su potestad. El Estado debe estar

14 Se emplea la caracterización que hace Beyme (1991) sobre la desustancialización del poder, en el sentido de que el Estado tuvo que sustituir el poder por la negociación o como función de coordinación. Se empleaba el poder en caso límite. Véase K. Von Beyme, *Teoría Política del Siglo XX. De la Modernidad a la Postmodernidad*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.

consciente de la pérdida de legitimidad, de la redefinición de la misión corporativa y de la creación de una nueva cultura, elementos que en su conjunto podrían mediar entre el presente y futuro escenario de los gobiernos federales.

Tradicionalmente, la fuente de legitimidad de los gobiernos centrales ha sido su existencia como casi único referente de la acción pública frente al particularismo de la sociedad.¹⁵ La percepción social legítima a los gobiernos centrales en la medida en que se concibe al Estado como representante de la comunidad nacional y de la protección del bien común, frente a la percepción de la ineficacia de los gobiernos regionales y administraciones locales. La responsabilidad del problema la canalizan a los gobiernos centrales con el argumento de que no les proporciona los suficientes recursos para atender las demandas sociales. Esta posición está politizada por la tradicional disputa que ha caracterizado las relaciones intergubernamentales y por el interés del gobierno central de mantener el poder.

Nuevo rol del Gobierno Central

Los nuevos papeles del gobierno central están en función de su condición de referencia nacional de comportamiento administrativo, su intermediación ante los procesos de integración internacional y su posición en las redes de relaciones intergubernamentales. En el primer caso, el gobierno central cumple los roles de homogeneización (pretende igualar los desequilibrios sociales entre las regiones); homologación (legalización de comportamientos administrativos); coordinación (con actores regionales y locales); y mediación (con los gobiernos subnacionales y entre éstos y la sociedad civil).¹⁶ En cada uno de esos roles la relación se ha caracterizado por

15 R. Bañón y M. Tamayo, *Las Relaciones Intergubernamentales en España: El Nuevo Papel de la Administración Central en el Modelo de Relaciones Intergubernamentales*, Papeles de Trabajo, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, mayo 1995.

16 Véase R. Bañón y M. Tamayo, *Las Relaciones Intergubernamentales...*, *op. cit.*

tensiones, que son propias de un Estado en proceso de democratización y una sociedad civil que incrementa sus niveles de participación en ese proceso de gestación y consolidación de una modernización política. Estos papeles son tradicionales, pero tienden a dejarse de lado conforme se parte de la idea de que el Estado ya no cuenta con la capacidad de orientar las directrices de la política nacional a partir del rol de los actores no gubernamentales.

En cuanto a los papeles del gobierno central en las relaciones intergubernamentales se mantiene un enfoque global de las políticas debido a su mayor conocimiento organizativo y de su capital humano. El potencial deriva de su capacidad de crear redes expertas, de su liderazgo tecnológico y de su posición de observación de los problemas, que le facultan para ser un pensador estratégico, lo cual le concede legitimidad para desactivar los conflictos entre los gobiernos subnacionales.¹⁷ Sin embargo, algunas experiencias de desarrollo regional y de cooperación transfronteriza en Europa reflejan que el gobierno central no jugó un papel decisivo en el fomento de esos procesos, sino que han sido los actores regionales los que han tenido un papel fundamental. Esta situación se atribuye a la dificultad de desarrollar u orientar políticas viables a nivel regional, aunada a la incapacidad de entender el desarrollo regional acorde a las demandas regionales y no en función de una perspectiva centralista, que reproduce esquemas tradicionales que han contado con limitaciones. Los elementos anteriores establecen las bases para orientar las relaciones intergubernamentales en función de los retos de la modernización política y económica. El problema es que si no se interiorizan esos elementos en los actores del gobierno central y que son responsables del fomento de las relaciones intergubernamentales en la práctica, aunado a la inexistencia de voluntad política gubernamental para disminuir el centralismo, no se avanzará a espacios de negociación y concertación con los gobiernos regionales. De ahí la importancia de lograr un consenso intergubernamental.

17 Véase R. Bañón y M. Tamayo, *Las Relaciones Intergubernamentales...*, *op. cit.*

Estrategias de legitimación

Bañón y Tamayo proponen algunas estrategias para desarrollar los papeles del gobierno central. La principal condición es que el gobierno central debe pensar con sentido de conciencia estratégica y tener el convencimiento de la necesidad de actuar. Ello implica, entre otros aspectos, que el gobierno central esté consciente de la importancia de diseñar objetivos, estrategias y metas con los recursos existentes y bajo una constante demanda social. En otras palabras, el gobierno debe contar con la capacidad de regular la escasez ante recursos limitados y la competitividad. Un problema es que el gobierno central más que una unidad, es un complejo de organizaciones, con objetivos contrapuestos y con una coordinación fragmentada. En ese contexto, la cooperación intergubernamental presenta problemas de coordinación que dificultan el consenso. Adicionalmente existirían otros problemas, como la necesidad de interiorizar los nuevos fines de la administración federal en las estructuras burocráticas; trascender los clientelismos políticos en la relación con los gobiernos regionales; y la importancia de considerar la pluralidad de intereses políticos, ideológicos y económicos que influyen en los regionalismos, y que en su conjunto determinan las posiciones de los gobiernos estatales ante el gobierno federal. La cobertura de estos aspectos por el gobierno central es una tarea compleja, a la cual aún no se ha dado una respuesta completa.

Las estrategias principales para desarrollar los nuevos papeles del gobierno federal con el fin de lograr su legitimidad son a juicio de Bañón y Tamayo: a) legitimación de las estrategias subnacionales (el interés general); b) política (suple al defecto de capacidad empresarial); c) capitalización de las acciones y resultados; (contabilizar las acciones de gobiernos subnacionales); d) homologación (generalizar e integrar la diversidad); e) puenteo (búsqueda de lugares de menor resistencia); f) sustitución de redes tradicionales (lograr mayor contacto con ciudadanos); g) fortalecimiento de redes bilaterales; y h) horizontales (asegurar la eficacia en las relaciones intergubernamentales).

1.5 RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

A nivel nacional el mayor desafío es que el gobierno central fomente y participe en las relaciones intergubernamentales, donde la condición fundamental es evitar la tutela y sustituirla por la negociación en un entorno de pluralidad y diversificación territorial. Es decir, sustituir el *potestas* por la eficacia, la autoridad moral y el conocimiento.¹⁸ Esta es una meta que responde a los desafíos de la competitividad administrativa y económica. El problema consiste en conocer si existe la voluntad política del gobierno federal en lograr esos objetivos de la modernización.

Las relaciones intergubernamentales están en proceso de desarrollo, requiriendo una sofisticación de sus instrumentos, especialmente en relación a subvenciones intergubernamentales, regulaciones, órganos de negociación, formulación e implantación de políticas y manejo de técnicas y juegos de gestión conjunta de políticas y programas. En cuanto a la estructura y organización del gobierno federal, el cambio de papeles en una nueva correlación de fuerzas requiere atender problemas como la reducción de personal de la administración federal para adaptarse a sus nuevas funciones; el cambio del perfil de los recursos humanos, donde predomine un perfil de directivo corporativo, con una formación corporativa de misión, una sensibilidad social —al servicio de los ciudadanos— y que le conceda importancia tanto a los procesos como a los resultados de la gestión.¹⁹

La formación de los recursos humanos acorde a los retos que representa la modernización administrativa y política es una condición esencial. La tarea debería ser extensible a las administraciones

18 Véase R. Bañón y M. Tamayo, *Las Relaciones Intergubernamentales...*, *op. cit.*

19 Se comparte la idea de Bañón y Tamayo de que otros rasgos del perfil del gestor público son la de un negociador, metaevaluador, experto en gestión intergubernamental, con mayor énfasis en los aspectos políticos, de negociación y de las políticas públicas.

estatales y locales, con el fin de que el gobierno federal apoye los procesos de modernización regional. Esta es una opción de legitimación del gobierno federal en los gobiernos estatales. También se podría contemplar como una opción de coordinación y cooperación del gobierno federal, que de antemano tendría que respetar las prioridades regionales existentes, que sentaría las bases para avanzar en la concertación intergubernamental sobre la base de intereses recíprocos. Este marco conceptual del rol del gobierno federal para obtener su legitimidad en las relaciones intergubernamentales es el punto de partida hacia un Estado federal.

Cabe discutir si el consenso intergubernamental puede ser viable considerando dos opciones que pueden ser complementarias: por un lado, se plantea la idea del *ajuste mutuo* de C. Lindblom, quien concibe que el desarrollo de las políticas depende de su viabilidad administrativa y del contexto político.²⁰

La importancia del ajuste mutuo radica en la posibilidad de un balance de los intereses entre el gobierno federal y los gobiernos estatales a partir de la consideración de sus valores sociales. Estos valores pueden ser la importancia que se concede a la autonomía y a la democracia. Se puede pensar que los actores de los dos niveles compartirían el interés por fomentar una mayor democracia. Respecto a la autonomía se anteponen posturas antagónicas sobre su significado y alcance, especialmente si se involucran posturas regionalistas. La correlación de fuerzas entre los distintos intereses es necesaria para garantizar el desarrollo de la política pública.

La segunda alternativa para establecer un consenso es bajo un sistema *dinámico* con pluralidad de intereses.²¹ Aquí se considera importante un mecanismo dual o teoría de *doble enlace*, que

20 Véase C. Lindblom, La Ciencia de "Salir del Paso", en L. Aguilar, *La Hechura de Políticas*, Porrúa, México, 1992.

21 Véase J.C. Nalda, "Memoria del Seminario de Estado de Bienestar y Modernización de las Administraciones Públicas", Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, mayo 1996.

integra elementos de regulación y de participación que fomentan la coordinación y regulación consensuados socialmente. El mecanismo dual considera que las administraciones públicas no han cambiado su enfoque institucional y autoritario, por tanto, se concibe que su integración permitiría crear consenso entre las demandas sociales y el perfil institucional. La propuesta de doble enlace o dual plantea que los mecanismos de la descentralización —**cooperación, desregulación y delegación**— y del centralismo —**regulación, coordinación y control**— no son excluyentes y que pueden mutuamente graduarse en su desarrollo en la organización.²² Además, los mecanismos garantizan seguridad legal y mayores grados de libertad, con lo cual se obtiene una seguridad compartida que permite enfrentar la incertidumbre. A esta propuesta se podría añadir un punto de convergencia, que sería la Constitución, como un factor de mediación, entre una teoría (democrática) de la legitimidad y una teoría crítica de la justicia. Es decir, la Constitución sería el marco general que determinaría el contexto jurídico donde se ubicarían los acuerdos políticos que permitieran el consenso intergubernamental.

El mecanismo dual es aceptable en la medida en que en la administración pública prevalecen estructuras jerárquicas y en la sociedad exigencias de mayor participación social en la toma de decisiones. Entre los problemas que implica esta estrategia está el que los políticos fomentarán una descentralización efectiva, que cuestionaría su poder político, burocrático y su legitimidad. Con menor descentralización, las bases de consenso político se desvanecen orientándose a los ámbitos regional y local. En segundo lugar, se cuestiona si el gobierno central tendrá la voluntad de compartir el poder con otros actores para favorecer el consenso.

Los elementos anteriores nos llevan a concluir que en el corto plazo se considera difícil un consenso intergubernamental porque existen percepciones distintas y contradictorias en relación a los

22 Véase J.C. Nalda, Memoria..., *op. cit.*

criterios para definir los alcances de la descentralización en el gasto público y, en parte, en la cooperación transfronteriza. Igualmente, existen limitaciones estructurales que impiden un mayor avance que trascienda los clientelismos políticos de coyuntura. Estos, si bien han favorecido la comunicación, impiden pensar en una perspectiva más amplia la metas de competitividad y un proyecto nacional con respeto de las diferencias regionales.

Este escenario está sujeto a los siguientes **cursos de acción** que caracterizarían la descentralización en México en el corto plazo y que en función de su consideración podrían influir en el equilibrio entre los intereses del gobierno central con los gobiernos estatales:

Trascender los esquemas autoritarios hacia una mayor flexibilidad. La administración federal se ha caracterizado por un excesivo autoritarismo y normativa. El proceso de modernización de la administración pública ha influido en una flexibilización de las relaciones intergubernamentales y con los ciudadanos. Sin embargo, aún predomina un control jerárquico que limita el desarrollo del Estado federal.

En la actualidad, la división de poderes del Estado liberal se encuentra en crisis ante la diversidad de poderes imbricados y al hecho de que no se ha fraguado una nueva correlación entre los mismos, con el fin de dar respuesta a una sociedad compleja, con multitud de agentes, de tensiones y de intercambios que difícilmente se ubicarían en un esquema jurídico.²³

Diferencias ideológicas. Las diferencias ideológicas y políticas entre el nuevo partido que gobierna algunos estados del norte de México —Partido Acción Nacional (PAN)— y el gobierno federal, podría limitar las políticas de descentralización, con una mayor tendencia al centralismo.

23 Véase J.C. Nalda, Memoria..., *op. cit.*

Limitaciones de cuadros políticos y administrativos en el gobierno federal. La administración pública mexicana se encuentra en proceso de modernización administrativa y política. La integración comercial a través del TLCAN no necesariamente ha obligado a la administración a superar deficiencias. Se ha promovido la descentralización con el fin de responder a demandas políticas y, en segundo término, promover la eficiencia y la eficacia.

El reto es incrementar la **calidad** de la administración, donde una descentralización efectiva es una de las alternativas de cambio. El problema es si el gobierno federal entenderá la importancia de la **innovación** con un sentido estratégico.

Es indispensable flexibilizar las estructuras y procedimientos de la administración pública para responder a tensiones y conflictos. Para ello, la propuesta del **doblo enlace**, que proporciona la energía para autorregularse y ofrecer situaciones estacionarias, permite organizar la convivencia con respeto y tolerancia,²⁴ pero sin dejar de lado que la definición de tal punto será en un contexto de tensiones y conflictos.

La propuesta de avanzar en la relación transfronteriza hacia esquemas de cooperación se ubica en el marco del enfoque posburocrático, que implica entre otras condiciones, repensar la administración del desarrollo regional con un sentido estratégico y en perspectiva hacia el nuevo milenio. En ese proceso, la descentralización de las decisiones tiene un papel determinante, porque implica compartir el poder y la autoridad con los gobiernos y la sociedad civil, en una coyuntura política mexicana que debe llevar a la renovación de procedimientos, estrategias, mecanismos y, sobre todo, de un cambio de actitudes. Si no se piensa en esa perspectiva, la vecindad con Estados Unidos no se podrá contemplar como una oportunidad y un problema para México.

24 Véase J. C. Nalda, Memoria..., *op. cit.*