Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo

Oscar López Chan
Universidad Autónoma de Campeche, Mexico
Email: oscar26@gmail.com

Abstracta

El documento propone un enfoque para analizar la congruencia de diseño de una política nacional concurrente con el federalismo. Además de la teoría federal, dos elementos básicos para este análisis son las categorías estructura y funcionamiento. La primera se refiere a la estructura formal de un sistema federal y la segunda, a su funcionamiento esperado como federalismo. Tal comprensión permite identificar los rasgos distintivos del diseño de las políticas nacionales concurrentes en un sistema federal y construir un modelo de análisis denominado perspectiva federalista. La tesis argumentada es que en un sistema federal las entidades federadas, como partes reconocidas de aquel, por derecho propio pueden participar en el diseño de las políticas nacionales concurrentes. Esta participación es crucial para definirlas como federales.

Palabras clave: Federalismo; Política Federal; Diseño de Políticas; Formulación de Políticas; Relaciones Intergubernamentales.

A. INTRODUCCIÓN

Estos supuestos son aplicables a materias clave para el funcio-namiento del sistema, como la formulación de políticas nacionales concurrentes. A excepción de las materias exclusivas, las áreas concurrentes requieren del acuerdo federal entre gobiernos para su instrumentación y concreción en políticas. Así, se supone, las políti-cas nacionales concurrentes tienen el carácter adicional de federales, porque surgen del acuerdo entre las partes para su diseño a través de un proceso federal.

Con base en tales supuestos se puede inferir una relación causal entre un sistema federal y la forma cómo se generan sus políticas. Específicamente, el diseño1 de las políticas nacionales -definición de contenidos, formas de implementación y distribución de recursos- es resultado de un proceso federal. En consecuencia, se espera que los resultados de tales políticas tiendan a fortalecer el federalismo. Por tanto, las partes del sistema -entidades federadas y Gobierno fede-ral- son factores clave en el proceso de formulación de las políticas nacionales. Su perfil y forma de participación son críticos para definir la congruencia de tales políticas con el federalismo. La estructura de un

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

sistema federal no garantiza por sí misma su trabajo como federalismo. Su funcionamiento no necesariamente se ajusta a los supuestos en materia de políticas. Es posible que la elaboración y las decisiones fundamentales tiendan a ser controla-das por el Gobierno nacional, con lo cual el federalismo sería una formalidad. Por el contrario, el funcionamiento esperado del sistema implica un proceso político de toma de decisiones que involucra a las partes federadas. La comprensión de este proceso requiere de un análisis de diseño de políticas desde la perspectiva del federalismo para determinar si las políticas nacionales concurrentes se formulan a través de un proceso federal.

Sobre estas bases, este artículo realiza una propuesta para analizar la congruencia del proceso de formulación de una política nacional concurrente con el funcionamiento esperado de un sistema federal. Para este ejercicio, en la primera parte se plantean dos categorías analíticas para la comprensión de un sistema federal: la estructura, referida a los órdenes de gobierno que componen el sistema, y cuya denominación formal es federación; y el funcionamiento, que se re-fiere a cómo opera el sistema respecto a la distribución del poder y la toma de decisiones, al acuerdo entre iguales y a la forma particular de las relaciones entre las partes, que al seguir determinadas pautas puede denominarse federalismo. A partir de estas categorías, en la segunda parte se establecen algunos criterios generales acerca de la formulación de políticas en un sistema federal, como la negociación y acuerdo entre las partes, y las modalidades de la hechura de polí-ticas, como la descentralización del diseño, la descentralización de la implementación, y la participación de las entidades federadas en el diseño. En la última parte se desarrolla la propuesta análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo, un instrumento conceptual para conocer el funcionamiento de un sistema federal como federalismo desde el análisis de diseño de las políticas nacionales, para lo cual se establecen algunos referentes como el tipo de arreglo federal y los gobiernos componentes, la dis-tribución de competencias e identificación de las concurrentes, los mecanismos federales para la toma de decisiones, los acuerdos para la implementación y las modalidades para el diseño e implementación.

B. REVISIÓN DE LA LITERATURA

En un modelo de Estado federal está presente la no concentración del poder en un solo centro sino la distribución entre varios centros territoriales de poder (Guillén, 1999). La distribución de poder va más allá de la esfera y estructuras nacionales, incluye a las unidades territoriales subnacionales constituyentes de la federación2. Esta es una comunidad política compuesta por entidades constituyentes y un Gobierno general

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

fuertes, cada uno con poder delegado por la gente y autorizado para tratar directamente con la ciudadanía (Elazar, 1987: 10). En términos materiales, en un sistema federal la distribución de poder entre el Gobierno nacional y las partes federadas se expresa en la distribución de competencias3, concurrentes o exclusivas, las cua-les dependerán de la organización particular del sistema (Rowland, 1999). La distribución inicial resultante del pacto federal reconoce los ámbitos de autonomía de las entidades federadas, los reservados al Gobierno federal y los concurrentes. Esta distribución se plasma formalmente en el contrato constitutivo del Estado: la Constitución. La distribución de poder y competencias encierra dos cuestiones adicionales: a) el equilibrio en la distribución de poder entre órdenes de gobierno, y b) la no subordinación de las entidades federadas al Gobierno central. El equilibrio en la distribución del poder es básico para garantizar la no subordinación: un balance adecuado entre la autonomía regional y la autoridad o supremacía federal, entre los poderes y competencias regionales y los federales (Filippov ...[et al], 2004). Una concentración excesiva de competencias en algún orden de gobierno puede implicar la pérdida de la esencia de la distribución de poder y relaciones de dependencia que deriven en subordinación. Más que arribar a un concepto de federalismo, se trata de compren-der su naturaleza y atributos más sobresalientes. Para tal ejercicio se proponen dos categorías analíticas: estructura y funcionamiento. Esta distinción es básica para el análisis del federalismo, porque existen confusiones conceptuales entre su forma y su funcionamiento. Es decir, "los países federales no son el federalismo" (Guillén, 1999: 11). La adopción de una determinada forma, la federación, no garantiza automáticamente el funcionamiento federal, el federalismo. Estas categorías son un herramental básico para conocer en qué grado un sistema federal trabaja como federalismo.

Existe amplio consenso acerca del uso de la expresión estructura del sistema federal para referirse a los órdenes de gobierno que lo integran (Guillén, 1999 y 2012), y que al menos son dos (Cabrero...[et al], 1997; Díaz-Cayeros, 1995; Filippov ...[et al], 2004; Wright, 1978; Nice, 1987): el nacional o federal, y el regional o estatal. Así, entidades autónomas en ejercicio de su libertad a través de un pacto o convenio federal (Elazar, 1987; Díaz-Cayeros, 1995), constituyen una federación, cuyo Gobierno central es el federal. Cada orden de gobierno, el nacional y el estatal, conservan su autonomía interna y al mismo tiempo comparten responsabilidades. Es una combinación entre "autogobierno más gobierno compartido" (Elazar, 1987: 5); un balance entre jerarquía y autonomía (Weigast en Braun ...[et al], 2002: 139). En otros términos, la estructura es la expresión material, en órdenes de gobierno, de la división o distribución de poderes en un sistema federal. Para reconocer a un Estado como federal no basta con identificar la estructura formal asentada en su constitución4. De hecho, como afir-ma Elazar (1987: 2), la estructura federal puede ser introducida, pero observadores objetivos reconocerán que solo se trata de un escaparate. Es decir, la estructura federal no significa

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

federalismo. Al respecto, Wheare (1956: 33) expresa que el principio federal plasmado en una constitución nacional no garantiza necesariamente que funcione el sistema federal, sino el trabajo del mismo. En forma contundente, Elazar (1987: 12) señala que "la esencia del federalismo no será en-contrada en un conjunto particular de instituciones, sino en la insti-tucionalización de relaciones particulares entre los participantes en la vida política". Este conjunto de relaciones son el funcionamiento, esto es, el federalismo.

En tal virtud, el funcionamiento de una estructura federal es un indicativo para verificar en qué grado se acerca al modelo formal. En este sentido, es pertinente analizar las relaciones entre órdenes de gobierno, la distribución y ejercicio real de competencias y los mecanismos decisorios para el diseño e implementación de políticas, entre otras. En el acto constitutivo de una federación, las relaciones entre órde-nes de gobierno se basan en la igualdad y en el reconocimiento mutuo, sin pretensiones de dominación o subordinación. Este principio es fundamental para participar tanto en la integración de la federación, en tanto pacto entre iguales (Elazar, 1987), como en la conformación de la voluntad nacional de manera permanente (Guillén, 1999: 27). Esto es, la participación de regiones, estados o comunidades en el sistema federal se concreta en la toma de decisiones (Ramos, 1999: 18). Así, la voluntad nacional es la expresión soberana de cada una de las partes constituyentes, inicialmente plasmada en la decisión de integrarse en un pacto federal. De manera sucesiva, la interven-ción de las partes federadas en las decisiones relevantes para la integración de la voluntad nacional es parte del funcionamiento de un sistema federalista. Pese a que la distribución y ejercicio de competencias materializa la distribución de poder en el sistema, el número de estas para cada orden de gobierno no es lo más significativo para su funcionamiento federal. La distribución de poder, especialmente para las entidades federadas, es más de orden cualitativo: tiene más sentido en función de su relevancia para la conformación de la voluntad nacional, con-cretada en su participación en las decisiones nacionales. Sin esta relevancia, el sistema podría estar muy lejos de un modelo federal.

Las relaciones intergubernamentales (RIG) también son indicati-vas del funcionamiento federal de un sistema. Como señala Elazar (1987), en un primer nivel las RIG pueden considerarse un fenómeno universal, encontradas donde dos o más gobiernos interactúan en el desarrollo y ejecución de políticas y programas públicos. En el marco de un sistema federal, pueden considerarse la forma y medios para operacionalizar el sistema mediante relaciones extensivas y continuas entre los gobiernos federal, estatal o cualquier combinación de las mismas5. Las RIG pueden estar en consonancia con las competencias de cada orden, pero no necesariamente. En la práctica, puede haber interpretaciones particulares sobre el ejercicio de esas competencias e incluso derivar en conflicto entre las partes. Así, las RIG son parte del

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

proceso de influencia entre órdenes de gobierno, lo cual fortalece la tesis de que en un sistema federal no solo cuenta la estructura, sino también su funcionamiento.

En un sistema federal resulta crítica la distribución de facultades hacendarias y fiscales entre órdenes de gobierno, ya que repercute en el control y diseño de las políticas nacionales concurrentes. A pe-sar de la concurrencia en determinada materia, el Gobierno federal podría concentrar el ingreso y el gasto y, por tanto, el poder decisorio expresado en el diseño e implementación de la política8. La cuestión fiscal es crítica para la modalidad que adopta el dise-ño de la política. Cuando una política se financia a través de gastos compartidos, se supone que también se comparten su diseño e im-plementación, o se acuerdan sus modalidades. Pero cuando la mayor parte de los recursos provienen de un solo Gobierno, regularmente el federal, este podría arrogarse el derecho del diseño de la política, de decidir qué orden de gobierno implementa y de imponer contenidos, condiciones de ejecución o cambios institucionales9, convirtiéndose de hecho en el principal actor en el proceso de diseño de la política.

C. MÉTODO

El análisis de diseño de políticas nacionales desde la perspectiva del federalismo es un instrumento conceptual para conocer el funcio-namiento del sistema federal. Este enfoque es parte de la búsqueda de "un marco apropiado a través del cual aproximarse al estudio de las dimensiones federales de tales sistemas" (Elazar, 1987: 14). En este caso se busca identificar la dimensión federal de las políticas nacionales. El ejercicio consiste en formular un modelo de contras-tación desde el cual analizar la congruencia del proceso de diseño de una política determinada, con el funcionamiento de un sistema federal como federalismo. La perspectiva federalista significa poner bajo el lente conceptual del federalismo la forma cómo se diseña una política nacional con-currente en un sistema federal. Un modelo que permita determinar cómo el diseño de la política expresa o concreta los principios del federalismo, o si este es un referente institucional en la hechura de políticas, como sugiere Cabrero (2000). En otros términos, cómo se expresa el adecuado funcionamiento de un sistema federal en el diseño de políticas nacionales concurrentes. Aunque el modelo no pretende convertirse en un marco normativo del proceso, sí tiene presente que el federalismo es un "concepto-valor" (Ramos, 1999) y su apuesta es tratar de comprenderlo mejor.

Bajo la perspectiva federalista, el objeto de estudio es la búsqueda de una política con carácter federal. Como declara Heclo (1972: 85): "La política no parece ser un fenómeno autodefinido; es una catego-ría analítica, cuyos contenidos son identificados por el analista más que por el hacedor de políticas o las piezas de la legislación o de la

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

administración… La política existe más por la interrogación que por la intuición de los fenómenos políticos". En el caso de la política federal, su búsqueda implica determinar cuáles son sus procesos, características o naturaleza. Esa es la base, para después enfocar casos reales con el lente del federalismo, te-niendo presente que "la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el policy process está prejuzgada por la teoría mayor de referencia" (Aguilar 1996: 29); la perspectiva fede-ralista se construye a partir de la teoría federal, por lo cual podrá ser prejuzgada a partir de los fundamentos de la misma. La perspectiva federalista en el diseño de políticas se construye con los siguientes referentes para el modelo de contrastación: a) el arreglo institucional prevaleciente; b) los actores formales y reales del sistema federal en el policy making; c) las competencias formales y funcionales en el policy making de los órdenes de gobierno; d) las materias concurrentes; e) los mecanismos decisorios de las políticas.

La determinación de los roles materiales no se debe basar solo en la distribución formal de autoridad, sino también en el patrón de las relaciones intergubernamentales. Puede ocurrir, por ejemplo, que el Gobierno nacional pretenda ubicar a jurisdicciones políticas separadas como agentes administrativos o extensiones de una sola jurisdicción, lo cual resulta en un error conceptual (Elmore, 1985: 66). Sin duda, en el diseño de políticas nacionales concurrentes el Go-bierno federal necesita de la acción concertada con los gobiernos del sistema, pues son actores necesarios. De esta forma, una política solo puede llevar el adjetivo de federal en tanto incluya la participación como decisores a las partes de una federación. Sin embargo, los actores del federalismo en el policy making nacional no son únicamente los reconocidos por el Gobierno federal o los determinados por el diseño constitucional. Habrá que identificar también los órdenes de gobier-nos que de hecho participan -como las municipalidades. En la formulación de políticas nacionales no solo es clave la distribución formal de competencias entre gobiernos, sino también el patrón de las relaciones intergubernamentales (Braun ...[et al], 2002), el cual también marca pautas sobre los ámbitos o competencias que realmente asume cada orden. Por ejemplo, en las competencias exclusivas, los gobiernos son soberanos para hacer su política, pero eso no descarta, mediante acuerdos, la participación de otros órdenes de gobierno con capacidad de gasto. Es posible que en las materias exclusivas que se decide compartir, los otros gobiernos actúen como agentes de quien tiene la potestad, es decir, como implementadores. Sin embargo, en el caso de competencias concurrentes ese rol solo es posible mediante el acuerdo, dado que no sería compatible con los principios de un sistema federal, donde sus gobiernos

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

componentes son autónomos, no subordinados. En esas materias, la decisión unila-teral de un orden de gobierno operaría en contra del funcionamiento esperado del sistema como federalismo. Los mecanismos mencionados son precisamente los que permiten a un sistema federal funcionar como federalismo, pues garantizan al mismo tiempo el respeto a las áreas de autonomía de las partes federadas y el acuerdo necesario en materias comunes. Aunque pue-den existir mecanismos informales que permitan el funcionamiento del sistema, no otorgan seguridad a las partes en el proceso de las políticas. Invariablemente, un sistema federal supone la existencia de mecanismos específicos para el proceso de diseño de las políticas concurrentes, con participación en las decisiones de todas las par-tes. Dichos mecanismos constituyen la reedición del acuerdo o pacto federal expresado en la hechura de políticas. Sobre esta base, resulta crítico para el federalismo que los acuer-dos o convenios efectivamente deriven de la voluntad de las partes y como tal se cumplan. Por esta razón, es poco probable la aparición de efectos perversos en la fase de implementación -como los efectos locales por la acción de los gobiernos subnacionales- dado que la misma también resulta del acuerdo previo. Es decir, desde el diseño se establece la pauta sobre la orientación de la política. Dado que el acuerdo y la negociación resultan clave en un sistema cuyo principio esencial es la distribución del poder, el consenso resultante entre las partes en materia de políticas se expresa en instrumentos ad-ministrativos como acuerdos o convenios federales, que formalizan y expresan su voluntad. El diseño e implementación de políticas en un sistema federal puede tener diferentes modalidades: descentralización del diseño, descentra-lización de la implementación, formulación conjunta, u otorgamiento de facultades exclusivas o de autoridad para diseñar políticas propias. En todos los casos, las modalidades resultan del diseño constitucional o del acuerdo entre las partes federadas. Al respecto, es elocuente la sentencia de Elazar (1987: XV): “el federalismo es un sistema de Gobierno basado en la elección y el diseño más que en el accidente o la fuerza”. Esto es, las modalidades de la política se derivan del diseño constitucional o del acuerdo federal. Cualquier otra variación en la forma de decisión podría estar fuera de los rasgos del federalismo.

D. CONCLUSIÓN

Las categorías de análisis son una herramienta para confrontar la realidad. Para el análisis de un sistema federal se proponen las ca-tegorías: estructura y

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

funcionamiento. La primera alude a la forma de organización del Estado, esto es, la federación. La segunda, el federalismo, se refiere a una forma particular de funcionamiento de los Estados nacionales. A partir de estas se puede afirmar que el sistema federal, además de una forma particular de organización de los Estados nacionales -la federación-, es una forma de funcionamiento -el federalismo-. Así, se pueden encontrar Estados con estructuras federales pero que, en la práctica, carecen de un funcionamiento federal. Lo ideal sería encontrar al mismo tiempo estructura y funcionamiento, federación y federalismo. Estas categorías son la base para analizar el proceso de diseño de las políticas desde la perspectiva del federalismo. De esta forma, las políticas federales implican diseños bajo un proceso federal con intervención de las partes de la federación. Este análisis permite distinguir entre políticas nacionales, elaboradas solo por el Gobierno federal y de cobertura nacional, y las políticas federales, formuladas con el acuerdo de las partes de una federación, que, por lo tanto, incluyen la dimensión política del federalismo. Esto muestra que en un sistema federal, el diseño de políticas nacionales no es un mero acto administrativo, es un acto político. Al existir competencias com-partidas en materia de políticas, el Gobierno federal no puede actuar en el policy making como Gobierno en un Estado unitario. En suma, la perspectiva federalista supone la participación de todas las partes de la federación en el diseño de políticas nacionales concurrentes, y sugiere que el federal es un sistema diseñado para hacer mejores políticas.

REFERENCIAS

1. Aguilar Villanueva, Luis (1996a), "Estudio introductorio", en La hechura de las políticas, Luis Aguilar Villanueva (ed.), México, Miguel Ángel Porrúa.
2. Braun, Dietmar; Bullinger, Anne-Béatrice; y Wälti, Sonja (2002), "The Influence of Federalism on Fiscal Policy Making", en European Journal of Political Research, Vol. 41 N° 1, pp. 115-145.
3. Elazar, Daniel J. (1987), Exploring Federalism, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
4. Filippov, Mikhail; Ordeshook, Peter; y Shvetsova, Olga (2004), Designing Federalism: a Theory of Self-Sustainable Federal Institutions, Cambridge, Cambridge University Press.

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com

5. Guillén López, Tonatiuh (1999), "Federalismo, gobiernos locales y democracia", México, Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática; Nº 17).
6. Hanf, Kennet y Toonen, Theo C. (eds.) (1985), Policy Implementation in Federal and Unitary Systems: Question of Analysis and Design, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers.
7. Harris, Richard (1983), "Centralization and Decentralization in Latin America", en Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries, G. S. Cheema y D. A. Rondinelli (eds.), Beverly Hills, Sage Publications.
8. Merino, Mauricio y Macedo, Ignacio (2006), "La política autista: crítica a la red de implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable", en Gestión y Política Pública, Vol. 15 Nº 2, pp. 411-456.
9. Montesquieu (1906), El espíritu de las leyes, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. Tomo I.
10. Nice, David (1987), Federalism: the Politics of Intergovernmental Relations, Nueva York, St. Martin's Press.

IJSOC © 2021
http://ijsoc.goacademica.com