

## e estudios/Working Papers

(WP-2011-04)

### Título

**Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales**

### Autor(es):

Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, Moreno Espinosa Roberto y López Montoya Francisco

### Cargo/Adscripción:

*Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de Estado de México Campus Amecameca y Universidad Autónoma Metropolitana (México).*

Recibido: 08/07/2011

Aceptado: 12/09/2011

Publicado: 01/10/2011



**Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.**

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



# Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales

Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, Moreno Espinosa Roberto y López Montoya Francisco

## Resumen/Abstract:

Este artículo trata sobre los problemas de coordinación en los países de tipo federal. Parte de la premisa que los problemas públicos del siglo XXI, son cuestiones sin fronteras debido a que no respetan los límites geográficos, jurisdiccionales, funcionales y temporales que en muchos sentidos, han guiado el estudio y la práctica de la Administración Pública. La emergencia de esta clase de problemas tiene un impacto significativo en la hechura de las políticas, porque una de las consecuencias de su naturaleza transversal, es el aumento de la interdependencia entre las Administraciones Públicas en sus diferentes niveles. A partir de ello se puede anticipar que la coordinación será un tema crítico para el funcionamiento de los sistemas federales. Sin embargo, se requerirá un tipo de coordinación que sólo puede provenir de un enfoque comprehensivo propio de una visión de Estado o país.

## Palabras clave/Keywords:

INTERDEPENDENCIA EN EL SISTEMA FEDERAL, POLITICAS DE ESTADO, VISION COMPREHENSIVA, GOBIERNO HOLISTICO, MEXICO

## Extracto curricular/Author Information:

Mauricio Covarrubias es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y realizó estudios postdoctorales en University of New Mexico. Roberto Moreno es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México y cuenta con estudios postdoctorales en University of New Mexico. Francisco López realizó la Maestría en Planeación y Gestión Educativa en la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico.

## Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales

Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, Moreno Espinosa Roberto y López Montoya Francisco

*Documento presentado en el II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUOG. Madrid, 12 y 13 de septiembre 2011.*

### Introducción

Asuntos como la inseguridad, el crimen organizado, la degradación del medio ambiente, la creciente urbanización, la marginación social, las enfermedades endémicas, el cambio climático o la mayor ocurrencia de desastres naturales, forman parte de una serie de problemas emergentes que están desbordando de manera creciente la capacidad de los gobiernos y que reclaman cambios de fondo en los paradigmas que han guiado el quehacer de la administración pública.

Se trata de cuestiones que han puesto en evidencia los límites de muchos de los conceptos, planes de acción y creencias construidos en las últimas décadas como la alternancia democrática, la descentralización, la participación responsable de la sociedad civil y la potencialidad de los mercados -por citar algunas- que se consideraban como la respuesta inequívoca a nuestros males.

Una de las nuevas manifestaciones de la ineficacia de los gobiernos, tiene que ver con la desarticulación e incoherencia de sus acciones; con la falta de coordinación entre las políticas para hacer frente a una serie de problemas complejos cuyos efectos perniciosos inciden crecientemente en el bienestar y porvenir de la sociedad en su conjunto.

Nuestra reflexión parte de la hipótesis de que para hacer frente a la nueva generación de problemas sociales, será necesaria una mayor coordinación dentro y entre los gobiernos, pero no cualquier tipo de coordinación, sino una coordinación que sólo puede provenir de una visión integral o comprehensiva.

Para tratar el tema, el presente artículo se estructuró en tres partes. La primera, se refiere a la naturaleza compleja de los problemas públicos como uno de los factores que precipita el incremento de la interdependencia y la necesidad de coordinación de los gobiernos. Esto se hace mediante la revisión de los siguientes puntos: a) El carácter transversal de los problemas públicos, b) La geografía de los problemas, y c) La ampliación de las áreas y asuntos de decisión

común. En la segunda parte, se intenta ilustrar de manera esquemática, el impacto de la interdependencia en el gobierno contemporáneo, tomando como ejemplo el sistema federal.

El principal aspecto que se trata aquí es el incremento de las necesidades de coordinación, producto de una disminución significativa del umbral para la actuación unilateral o autónoma. Por último, en la tercera parte, se plantean algunas ideas sobre la necesidad de transitar desde un enfoque incremental a una visión más comprehensiva en el análisis y tratamiento de los problemas públicos. Como parte de ello, nos referimos a la noción de *Políticas de Estado*.

## I. El carácter transversal de los problemas públicos

Podemos iniciar esta primera parte señalando que el aumento de la interdependencia y de las necesidades de coordinación entre los gobiernos tiene que ver principalmente con el tipo de cuestiones que deben afrontar hoy en día. Los problemas públicos se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y conectividad afectando a más gente y más lugares. En muchos sentidos, esta complejidad la podemos resumir en la idea de una naturaleza transversal de los problemas que opera en tres dimensiones: espacial, causal, y temporal. Se pretende recalcar el hecho de que importantes problemas sociales se extienden y atraviesan los límites o fronteras que tradicionalmente han servido como referentes para la acción en la administración pública.

En el primer caso, porque de manera progresiva los problemas ignoran y trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales. En el segundo, debido a que al ser resultado de múltiples causas o factores, involucran a diferentes sectores de la actividad pública. Y tercero, porque muchos de los problemas que están surgiendo o que se han agravado, trascienden y no se pueden resolver en un solo período de gobierno.

El tipo de cuestiones que caen en esta categoría, continua extendiéndose abarcando diferentes áreas de política pública. En la Unión Europea, por ejemplo, se les denomina "*cross-cutting issues*" (cuestiones transversales), e incluyen temas como la promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, los derechos del niño y de los pueblos indígenas, prevención de conflictos, la sostenibilidad ambiental y la lucha contra el SIDA (European Parliament, 2006).

De igual forma, entre los numerosos temas a los que el gobierno de los Estados Unidos da este carácter, podemos mencionar el envejecimiento y discapacidad de la población derivados del cambio demográfico (GAO, 2007).

Dentro de los asuntos de carácter transversal el caso del agua es emblemático, en virtud de que este recurso natural no se ajusta a las fronteras artificiales creadas por la ley o por las instituciones políticas. En este punto, resulta pertinente señalar que la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, en su tercera sesión plenaria, celebrada en Madrid, España, durante abril de 2009, subrayó que el problema del agua es un problema transversal, por lo que debe abordarse con un planteamiento multidisciplinar, multilateral y de largo plazo (UE-ALC, 2009).

La sustentabilidad ambiental es considerada por antonomasia como tema transversal. Al respecto, conviene traer a colación el caso de Argentina, donde como parte del andamiaje institucional que sustenta la llamada Estrategia Nacional de Mitigación del Cambio Climático (SADS, 2011) –mediante la cual se definen las opciones de política pública con que dispone el país por cada uno de los ámbitos y sectores-, se encuentra la *Comisión de Asuntos Transversales* adscrita a la Unidad de Cambio Climático, cuyas funciones tienen que ver con el logro de los objetivos y metas contenidas en la convención marco de las Naciones Unidas sobre el tema.

Laurent Ménégoz (2003) destaca las consecuencias desestabilizadoras de la naturaleza transversal de los problemas públicos en el sentido que son cuestiones "pasan por" o "cruzan" las fronteras existentes y que ponen bajo estrés al modelo burocrático de organización, basado en los principios de división funcional, especialización, linealidad, verticalidad y jerarquía.

Otra de las causas de la transversalidad en la gestión pública reside en el surgimiento de nuevos sujetos de la política social que plantean una atención orientada a sus necesidades específicas en todas las áreas, lo que obliga a superar la acción segmentada o sectorial de los gobiernos y sus organizaciones. La naturaleza multicausal de los problemas, no puede estar mejor ilustrada que con la marginación social donde convergen diversas causas expresadas en alarmantes indicadores sociales estrechamente conectados entre sí.

Lo anterior, demanda de las instituciones un trabajo más relacional, obligándolas a enfocarse en la diversidad de los vínculos de trabajo entre ellas; y a que tengan claridad de cómo se relacionan con otras entidades como parte de un sistema a diferentes escalas.

De igual modo, se trata también de asuntos interconectados cuyos orígenes, en un mundo globalizado, se vinculan a procesos que ocurren en puntos alejados del lugar donde estos se manifiestan, cuya resolución, por tanto, tampoco depende sólo de decisiones adoptadas exclusivamente dentro de cada ámbito de gobierno.

Otro de los rasgos distintivos de los problemas que los gobiernos deben afrontar de manera creciente, es su naturaleza y responsabilidad compartida. Asuntos que no siendo privativos de algún gobierno o territorio, afectan o se extienden a varios de ellos. Lo cual se debe a una mezcla de circunstancias geográficas y de interdependencia entre las que podemos mencionar las siguientes:

Asuntos derivados de la vecindad geográfica, que afectan a comunidades contiguas. En esta categoría se encuentran los llamados problemas limítrofes o fronterizos.

Problemas que abarcan amplias extensiones territoriales. Que afectan a partes significativas o incluso a la totalidad de las poblaciones asentadas en distintas jurisdicciones. Se trata por ello, de asuntos comunes de carácter regional.

Cuestiones que involucran a uno o más gobiernos que, sin ser necesariamente fronterizos o pertenecer a la misma región, son resultado de las decisiones adoptadas entre ellos.

Problemas entre gobiernos que no comparten fronteras territoriales, pero que forman parte de circuitos o relaciones de dependencia, por ejemplo, las que genera el uso y explotación de determinados recursos naturales como el agua o la energía.

La responsabilidad compartida deriva también de situaciones donde los gobiernos que pertenecen a una región geográfica deben asociarse para prevenir y enfrentar catástrofes naturales.

Pensemos en asuntos como el deterioro ambiental, los problemas derivados de la conurbación y la metropolización; en el crimen organizado con estrategias cada vez más sofisticadas, que no respeta fronteras, que se beneficia incluso de los límites jurisdiccionales; en el narcotráfico, que aun cuando suele ser competencia de autoridades federales, genera secuelas sociales, sanitarias y delictivas que deben ser atendidas por autoridades locales; en las enfermedades endémicas; en los desastres naturales donde han aumentado los riesgos y la probabilidad de pérdida; en la inmigración o en los fenómenos de exclusión social, que son cuestiones que sobrepasan por mucho, los intereses y capacidades particulares, y que exigen a las instituciones a dejar atrás la acción unilateral, para buscar y poner en marcha soluciones basadas en la cooperación. O, si se permite la expresión, a pasar de un *policy making* autorreferido, a otro sustentado en procesos conjuntos: donde no se puede actuar por su cuenta, ni prescindir de los demás. En otras palabras, a buscar y poner en práctica soluciones basadas en la cooperación.

### La geografía de los problemas públicos

Otro punto asociado a la naturaleza compleja de los problemas que es preciso resaltar es su geografía. Se trata de fenómenos que no conocen de límites, ni se detienen ante ninguna barrera, cuyas causas se encuentran interrelacionadas o mutuamente determinadas. En tal sentido, los mapas político-administrativos ya no son muy útiles para comprenderlos y menos aún para contenerlos.

Entre sus orígenes y sus efectos, pueden mediar grandes distancias, como lo ejemplifica el fenómeno de la inmigración o el del narcotráfico en el que productores, grandes distribuidores y consumidores frecuentemente se encuentran en regiones distintas.

Son también de asuntos que en esta fase de desarrollo mundial, adquieren una dimensión que rebasa los ámbitos nacionales y requieren ser abordados por los gobiernos de diferentes países en forma bilateral o multilateral; a nivel regional, continental, e incluso global.

La globalización caracterizada por la dispersión de la producción y la movilidad de los flujos de capital e información, conlleva de manera simultánea la propagación de otros importantes fenómenos sociales que, al igual que las actividades económicas, se despliegan en el ámbito "supra" o global y no en los confines territoriales y jurídicos del Estado-nación. En palabras de Saskia Sassen, el fortalecimiento y formación de las cuestiones globales, se asienta sobre la existencia de un sistema económico global y en el desarrollo paralelo de diferentes soportes institucionales para los flujos monetarios y mercados transfronterizos. (Sassen, 2003:31).

Así, como resultado del profundo efecto que las tecnologías de la información han tenido en la organización espacial de la actividad económica, hablar de la geografía de las cuestiones

globales, implica hablar de una espacialidad no solo real, sino también virtual. No existe hoy una empresa o sector económico completamente virtual o territorial. Incluso la actividad financiera, la más digitalizada, desmaterializada y globalizada de todas, tiene una topografía que ondula entre el espacio real y el digital.

Para ilustrar la falta de coincidencia entre los mapas de los problemas y la división política, pensemos en el caso de la incidencia del delito a nivel local o en los fenómenos de conurbación que abarcan las regiones fronterizas.

Históricamente, las fronteras han sido fuente de tensión y disputas, escenarios donde los cuerpos chocan entre sí, y donde predominantemente cristalizan las dificultades de los estados para controlar su territorio y luchar contra las amenazas viejas y nuevas (Villepin 2003). Actualmente, sin embargo, los límites que esbozan la geometría del principio político del poder son desafiados por la geografía de una nueva generación de fenómenos sociales. Esto representa un serio reto para los gobiernos acostumbrados a actuar desde una visión unilateral y compartimentalizada.

El tráfico de drogas, específicamente de la cocaína representa uno de los botones de muestra del carácter global de la geografía de los fenómenos que afectan el bienestar de las sociedades, así como del hecho de que los gobiernos locales o nacionales lidian con tan solo una parte de los mismos.

El caso de México es ilustrativo de países que insertos en procesos supranacionales y en ausencia de una estrategia comprehensiva transnacional, las acciones que despliegan sus gobiernos están condenadas al fracaso. Es decir, si no se interrumpen los circuitos regionales de oferta-demanda de la droga, ni se frena el tráfico de armas, ni se incautan los recursos a los grupos delictivos.

A manera de recapitulación, se puede decir que el resultado de todo esto, son objetos de política, que no son fáciles de subdividir, cuyos mapas se superponen y entremezclan dando lugar a un complejo diseño cartográfico.

### **Ampliación de las áreas de decisión común**

De acuerdo con Covarrubias (2007), una de las consecuencias directas de la naturaleza transversal de los problemas públicos, es la disminución del umbral de la acción unilateral o independiente y la ampliación de los ámbitos de decisión común. Los intereses se yuxtaponen a nivel local y nacional, lo mismo que a escala global.

Hoy en día, más Estados se enfrentan a los mismos desafíos. Se trata de problemas que ningún gobierno puede resolver por sí solo y que obligan a pensar más allá de los límites y fronteras habituales, no sólo en el sentido físico, sino en el sentido conceptual de los mismos.

Traemos a colación aquí lo expresado por Habermas (2005) en lo que se conoce como la Declaración de Granada sobre la Globalización, señaló que en el mundo actual el desbordamiento de las fronteras nacionales y las interdependencias provocadas por la existencia de problemas humanos graves, necesitan ser gobernadas desde instancias que



vayan más allá de la soberanía de cada Estado implicado. No es posible ejercer la política exterior sólo desde una perspectiva nacional.

Daniel Innerarity (2010), filósofo español, plantea por su parte, que los problemas emergentes desafían la autosuficiencia de los sistemas, los límites y las agendas locales y nacionales, distorsionan las prioridades y obligan a que los gobiernos establezcan alianzas.

Precisamente parafraseando a Innerarity, resumimos esta primera parte, puntualizando que a los espacios comunes amenazados les corresponde un espacio de acción, coordinación y responsabilidad también comunes. Y que por consiguiente, las estrategias unilaterales resultan excesivamente costosas, mientras que la cooperación plantea soluciones más eficaces y duraderas.

## II. Los efectos de la interdependencia en el sistema federal

En esta segunda parte, nos referiremos a los impactos de la interdependencia teniendo en mente el caso de países organizados federalmente. El federalismo en muchas partes del mundo está experimentando una considerable presión para el cambio y la innovación. Gran parte de dicho apremio, tiene que ver precisamente con la exigencia de una mayor colaboración al interior, y entre los diferentes niveles de gobierno.

En las circunstancias actuales marcadas por un aumento sin precedentes en la conectividad y la interdependencia, la viabilidad del federalismo como esta forma de organización política parece residir, como nunca antes, en la complementariedad y la colaboración.

La coordinación, apunta Covarrubias (2006: 210-211), constituye un principio fundacional y “operativo” del federalismo. Dado que la esencia del federalismo consiste en la celebración de un pacto entre dos o más soberanías que acuerdan ejercerse y coexistir con respeto mutuo en un territorio determinado, una de las cuestiones centrales en la “operatividad” de este modelo de organización política, reside en la forma en que los portadores de dichas soberanías interactúan, y si la coordinación entre las estructuras de gobierno que ello supone, les permite atender apropiadamente los intereses y problemáticas comunes.

Teóricamente en un sistema federal cada orden de gobierno tiene sus propias esferas de competencia -el gobierno general o nacional como responsable de los asuntos que afectan a la totalidad del Estado y los gobiernos constituyentes que se ocupan de los asuntos que afectan a los Estados miembros-, no obstante en la práctica existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad intergubernamental que dan lugar a lo que se ha dado en llamar facultades concurrentes del latín concurrere que significa “juntarse en un mismo lugar o tiempo”, o “coincidir en alguien o en algo”. Esto quiere decir, facultades que pueden ser ejercidas por diferentes órdenes de gobierno sobre los mismos objetos.

Existen también atribuciones que no obstante referirse a la misma materia, se relacionan sólo con una parte de la misma, se habla entonces de facultades compartidas. Muy ilustrativo resulta ser el cuestionamiento formulado por Diamond (1979) en el sentido de ¿a qué gobierno o combinación de gobiernos se debe asignar un problema dado? Sean concurrentes, compartidas o coincidentes, se trata en todo caso de una clase de funciones en expansión que



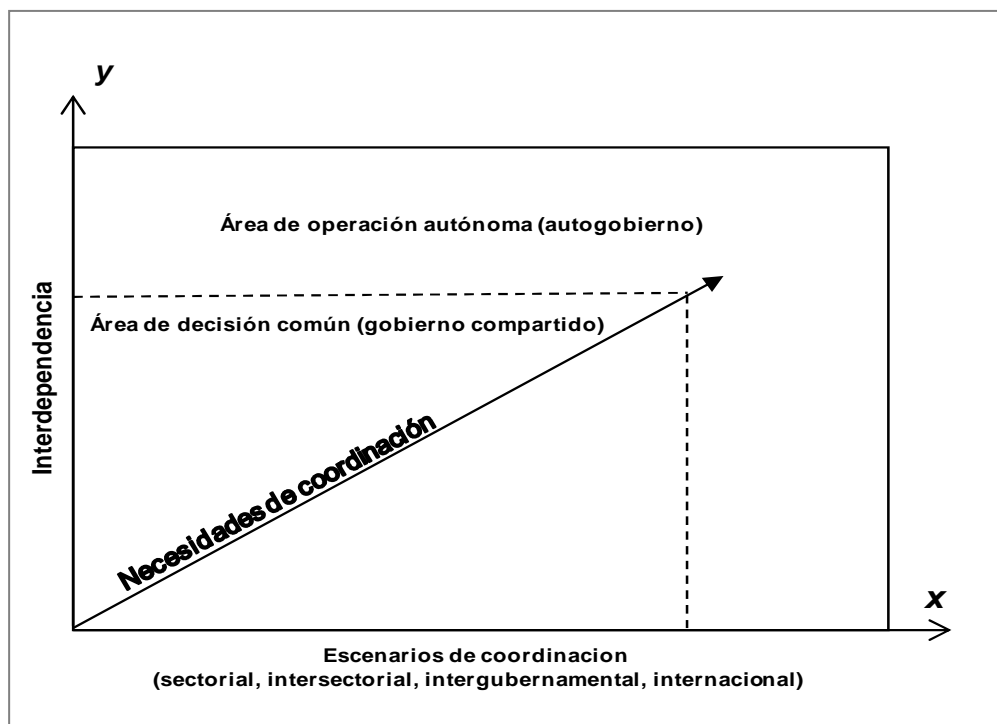
involucra a un mayor número de actores dentro y fuera de las administraciones públicas, cuyo reconocimiento y especificación gana terreno a nivel constitucional y en el sistema de leyes reglamentarias.

Así, aunque uno de los aspectos esenciales del sistema federal es el reconocimiento de que hay asuntos que requieren políticas e instituciones ubicadas en diferentes niveles de gobierno, continúan aumentando los problemas, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la acción conjunta de organizaciones pertenecientes a gobiernos distintos. Este hecho, tiene importantes derivaciones, por cuanto el logro de una mayor coherencia y efectividad gubernamental, reclama mayores esfuerzos de coordinación.

Trataremos de ilustrar las implicaciones de la interdependencia en el funcionamiento del sistema federal, a través de la ecuación usada por Daniel Elazar para definir el federalismo.

De acuerdo con Elazar (1985), el federalismo (f) es igual al autogobierno (ag) más gobierno compartido (gc):  $f=ag+gc$ . Esta ecuación puede representarse esquemáticamente como se muestra en el Cuadro 1.

### Cuadro 1: La interdependencia en el sistema federal



Fuente: Covarrubias (2011).

El eje Y representa la interdependencia, que se define como el grado en que las instituciones que pertenecen a los diferentes gobiernos, deben trabajar juntas para lograr un objetivo común; en otras palabras, para hacer frente a un problema que no puede ser resuelto –o fácilmente resuelto- por un gobierno en forma unilateral. Esto significa que la eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de las políticas, dependen en gran parte de la capacidad de interacción y negociación *intra* e intergubernamental, es decir, del

establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

Por su parte, el eje X corresponde a los vínculos que los gobiernos y sus organizaciones deben establecer para hacer frente a un tema específico. De acuerdo a la naturaleza de las organizaciones participantes, los escenarios donde interactúan pueden ser de carácter sectorial, intersectorial, intergubernamental e internacional.

La curva o pendiente, representa los requisitos de coordinación. Si bien, las exigencias de coordinación son de carácter estructural en el sistema federal, estas son directamente proporcionales al nivel de interdependencia, así como al número y tipo de organismos encargados de intervenir en la misma edición o similar.

Aún cuando las demandas de coordinación proceden de diversos factores, para los propósitos de descripción del modelo, destacamos la incidencia de problemáticas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales provocando que diversos gobiernos se vean implicados en su resolución. Esta clase problemas, impone a los gobiernos evitar la formulación aislada de planes, y a buscar en cambio, iniciar e intensificar operaciones conjuntas de carácter intergubernamental.

Sobre este particular, conviene traer a colación a Guy Peters (2005), quien apunta que el grado de interdependencia que caracteriza un problema, determinará la capacidad y las posibilidades reales que tenga un gobierno para resolverlo.

El aumento de la interdependencia y necesidades de coordinación, se reflejan en una expansión de las áreas de interés compartido y la toma de decisiones en común, que modifica la proporción de gobierno compartido. El ámbito de decisión común, se conforma por las áreas territoriales o de política, en las que organizaciones de gobiernos distintos, deben trabajar juntas para el logro de objetivos de beneficio mutuo. Comporta una clase de funciones en expansión, que involucra a un mayor número de actores, cuyo reconocimiento y especificación gana terreno a nivel constitucional y las leyes reglamentarias.

Por supuesto, que a medida que se pasa de un escenario a otro, más complejas serán las necesidades de coordinación. En este orden de ideas, el déficit de coordinación se produciría cuando el nivel alcanzado, no corresponda a las necesidades que demanda una acción colectiva de gobierno.

Por lo menos, tres ideas básicas pueden inferirse de lo antes expuesto:

La primera, que la naturaleza transversal y complejidad de los problemas sociales está dando lugar a cuestiones que al rebasar de manera progresiva las fronteras y capacidades político-administrativas existentes, pasan a formar parte y amplían los asuntos de interés común.

En segundo lugar, que la ecuación federal ( $f=ag+gc$ ) estaría experimentando importantes cambios al aumentar de manera significativa el área de gobierno compartido.

Y tercero, que como resultado de lo anterior, la eficiencia y efectividad del gobierno en un Estado federal, dependerán en forma creciente, del nivel de coordinación que haga posible

una acción pública colectiva: sustentada en el fortalecimiento de autogobierno y, de modo simultáneo, en el desarrollo de nuevas fórmulas de complementariedad y cooperación.

Sobre esta última idea, Felipe González -ex presidente del gobierno español- hace una observación especialmente valiosa. Para él la clave de la nueva fase de descentralización no está en la cantidad de competencias que se transfieren a los poderes descentralizados y las que se reserva el poder central, sino en lo que cualitativamente hace mejor cada uno. Hay que evitar el error de fortalecer a las partes a costa del Gobierno nacional, pero también hay que evitar lo contrario, porque si se incurre en uno o en otro, el resultado sería debilitar a las partes y al todo (González, 2006).

Podrá inferirse entonces, que ya no se trata solo de delimitar mejor las responsabilidades o de emprender un nuevo reparto de competencias en el que, como si se tratara de un movimiento hidráulico, un nivel de gobierno reciba lo que el otro pierde. Es fundamental entender que estamos ante circunstancias, donde la funcionalidad del método federal descansará más en compaginar la consolidación de competencias con el desarrollo de nuevos mecanismos de coordinación.

### III. La necesidad de una visión comprehensiva: las políticas de Estado

Examinadas así las cosas, todo apunta a la necesidad de incursionar de manera decidida hacia un Estado federal progresivamente coordinado, en al menos tres direcciones. La primera, en cuanto a convertir al “gobierno federal o central” en el espacio donde todas las partes convergen e intervienen para decidir en materias de interés común. Evitando con ello, el camino de pactar en forma bilateral con el “centro”, desvinculándose de la suerte de las demás partes. La segunda, en cuanto a la articulación multilateral entre gobiernos de igual o distinto nivel. Y, una tercera, encaminada a articular políticamente a la sociedad.

La coordinación intergubernamental y la coordinación gobierno-sociedad van de la mano en el proceso federal. Siguiendo a Caminal: “...la unidad del *demos* exige la permanente interacción gubernamental en una constante relación de control entre poderes, pero también de cooperación entre ellos para la adopción e implementación de políticas públicas concurrentes dentro del territorio de la Federación (2002: 237)”. Lo que en suma representa, un modo de hacer política más democrático, solidario y articulado.

Se precisa de un Estado coordinado capaz de generar políticas desde una perspectiva de conjunto, necesarias para atender problemas complejos que a todos nos afectan, y que en atmósferas descentralizadas sólo es posible hacerlo, mediante políticas nacionales, en el sentido no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto. Es necesario transitar de “políticas del gobierno nacional” hacia verdaderas “políticas nacionales”.

Lo anterior, comporta la necesidad de transitar hacia una visión más integral o comprehensiva para poder entender y enfrentar de manera efectiva un número importante de problemas

públicos. Como decíamos al inicio, se trata de cuestiones que reclaman cambios de fondo en los paradigmas que han guiado el quehacer de la administración pública.

Nos referimos específicamente a la necesidad de que en el diseño de las políticas se reconozca la naturaleza compleja y transversal de los nuevos problemas públicos. Lo cual implica, entre otras cosas, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística.

Si bien, Charles Lindblom (1959) en su obra clásica: “La ciencia de salir del paso” (*The Science of Muddling Through*), argumenta que la formulación de políticas, debe inevitablemente llevarse a cabo en forma incremental, todo parece indicar que frente a un número creciente de problemas públicos, los méritos del incrementalismo han dejado de ser apropiados.

En muchos sentidos, la presión por amortiguar los efectos de los problemas ha justificado actuar de manera incremental. Desde el experimentalismo democrático se han apoyado los enfoques descentralizados conscientemente graduales bajo el argumento que dan lugar a soluciones más legítimas, innovadoras y efectivas. Planteando que las respuestas inmediatas, graduales y descentralizadas a los problemas serán necesariamente mejores, a tener que esperar a construir apoyo político necesario y desarrollar una estrategia integral.

El incrementalismo también proporciona una especie de seguro contra las fallas de las políticas de gran escala, ya que si los problemas se abordan poco a poco, las soluciones se pueden modificar con el tiempo, por lo que las consecuencias de los errores de la política, no serán ni excesivas, ni de largo alcance.

Sin embargo, aunque no todos los problemas requieren una solución amplia o comprehensiva, se incrementan las cuestiones donde las respuestas graduales o incrementales no solo son inefectivas, sino contraproducentes.

Por ejemplo, en materia de cambio climático, estudios recientes en Estados Unidos, han demostrado que en lugar de representar un progreso en el diseño de las políticas, o incluso servir como peldaños hacia una solución más integral, las políticas locales, estatales, federales, o incluso regionales, puedan aumentar los riesgos asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero. Se considera así, que en algunos casos, las políticas podrían generar problemas, por lo menos tan graves como los que originalmente pretendían resolver.

En un interesante trabajo acerca de los peligros de las respuestas incrementales, Coglianese y D’Ambrosio (2008), investigadores de la Escuela de Leyes de la Universidad de Pensilvania, han documentado ampliamente que algunas de las políticas que están teniendo lugar en la Unión Americana, bajo la presión de la acción, pueden ser peores que no hacer nada, o esperar hasta que una estrategia comprehensiva, global o por lo menos a nivel nacional sea construida.

A la luz de la nueva generación de problemas, en muchos sentidos se comienza a cuestionar el principio expresado en la frase “Pensar globalmente, actuar localmente”, para proponer en su lugar, el principio de “Pensar globalmente, actuar globalmente”. Esto como una necesidad de cambio, hacia un paradigma menos incremental y más holístico.

Al referirse a los sucesos de la primavera árabe, del mayo español y a las movilizaciones similares en Israel, India, Nueva York y otras ciudades de los Estados Unidos, Joan Subirats

(2011) advierte que lo que se pone de relieve, es que en el mundo se empieza a ser consciente de que no hay solución a los problemas locales sin respuestas también a escala global. Apunta que hoy la agenda de cambio en cada uno de los países, tiene que estar forzosamente conectada con la agenda de cambio global: "...es necesario superar los límites de los Estados nación, por arriba y por abajo."

En tal sentido, se pueden plantar las siguientes tres ideas:

"Pensar globalmente, actuar localmente" es una buena opción frente a muchos problemas, especialmente cuando se interpreta no sólo en sentido espacial, sino también conceptualmente para adoptar una perspectiva sistémica: considerar "el todo" complejo e interconectado, y luego hacer lo que se pueda para ayudar en su ámbito particular.

"Pensar globalmente, actuar localmente" no es un buen consejo como para tratar con determinados problemas, sobre todo si la acción local tiene un efecto trivial o produce efectos colaterales adversos en otros lugares.

El difícil desafío entonces, consiste en producir una acción pública coordinada por lo menos a nivel nacional, partiendo de una visión amplia y compartida. Lo cual nos obliga, a "pensar globalmente, actuar globalmente".

En Cuadro 2, se enuncian algunos aspectos que caracterizan el diseño de políticas desde los enfoques incremental o comprensivo. Y más que argumentar en contra o a favor de la adopción de medidas basadas en uno y otro, lo que se pretende es llamar la atención sobre la necesidad de reflexionar en qué casos un enfoque resulta ser más apropiado.

**Cuadro 2: Enfoques para el diseño de las políticas**

	<b>Incremental</b>	<b>Comprensivo</b>
1	Información imperfecta	Información amplia
2	Jurisdiccionalmente restringidas	Aplicación regional o nacional
3	Atienden parte de las causas	De carácter multisectorial
4	De acción gradual	De acción sistémica
5	Corto y mediano plazo	Con visión de futuro

Fuente: Elaboración propia.

1. En primer lugar, desde la perspectiva incremental se reconoce, y más aun, se asume que las políticas se formulan inevitablemente con base en información imperfecta, en todo caso, se parte de la información disponible y accesible. Por su lado, las políticas comprensivas requieren de una base amplia de información, donde se trata de identificar todos los elementos de información y medios posibles para comprender y atender un problema.

2. Otra de las principales características de las políticas de corte incremental, reside en el hecho de que su aplicación se encuentra espacialmente acotada. En este sentido, las respuestas locales o estatales son incrementales en la medida que su aplicación se limita a cierta jurisdicción, sobre todo cuando se relacionan con un problema o fenómeno que atraviesa las fronteras político-administrativas. Las políticas comprensivas en cambio, tendrían un alcance más amplio, por lo menos, de carácter regional o nacional.
3. En tercer lugar, las políticas son focalmente incrementales, si se centran en tan solo una parte de las variables implicadas en un problema. Frente al dilema de enfrentar el problema “por la raíz o por las ramas”, desde el enfoque incremental se considera que por lo complejo de los problemas, la primera opción es imposible. Desde este punto de vista, el argumento sería que no se puede practicar salvo en problemas relativamente sencillos. Desde una visión integral se considera que un problema es provocado por múltiples causas, y que por tanto, limitar la intervención a un solo factor que forma parte de un sistema complejo, puede resultar contraproducente. Por lo que es necesario ampliar el espectro para tomar en cuenta los diversos factores asociados al mismo. Esto determina que las políticas diseñadas bajo un enfoque comprensivo deban ser necesariamente intersectoriales.
4. Con respecto a las dos características anteriores, es necesario advertir que incluso políticas jurisdiccionalmente amplias, como las adoptadas en el plano nacional o internacional, pueden ser de corte incremental si su enfoque es limitado. Por ejemplo, la adopción de medidas para controlar las emisiones de vehículos de motor a nivel nacional para abordar el cambio climático, sería una política de escala amplia en la medida en que se aplicaría a los vehículos en todo el país, sin embargo, esta política seguiría siendo incremental, ya que los automóviles son tan sólo una de las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero.
5. Muy relacionada con el punto anterior, se encuentra la posibilidad de optar por una intervención gradual o por una acción sistémica. En su concepción sobre la toma de decisiones de forma incremental Lindblom, apunta que debido a que los tomadores de decisión deben actuar con información restringida, el *policymaking* tiende a proceder a través de una serie de ajustes iterativos. En otras palabras, los hacedores de políticas operan de manera paulatina a través de pequeños pasos sobre la base de conocimiento accesible. En oposición, la formulación de políticas bajo una mirada sistémica u holística, pretendería actuar simultáneamente sobre distintas variables buscando producir un efecto combinado.
6. Bajo la presión por la acción y la urgencia de adoptar medidas, las políticas tienden a ser temporalmente incrementales, es decir de corto plazo. Del lado del enfoque comprensivo, lo que se estaría buscando es moderar el impulso de actuar impulsivamente ponderando los riesgos o consecuencias que podrían desencadenarse por actuar de manera precipitada y unilateral. Los grandes problemas sociales suponen causas, consecuencias y soluciones de larga maduración con una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos. La mayoría de ellos, son la expresión de

una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y complicados por la aparición de otros nuevos. Y en términos de política pública, demandan respuestas de fondo que actúen sobre los factores estructurales, más que sobre sus manifestaciones coyunturales.

Como lo señalamos antes, esta presentación de los rasgos de ambos enfoques es bastante esquemática, lo importante aquí es ponderar los casos en que es mejor un enfoque que otro.

## Las políticas de Estado

En muchos sentidos, las características atribuidas a una visión comprehensiva se encuentran representadas en lo que ha dado en llamarse *políticas de Estado*. Hoy día son crecientes los pronunciamientos a favor de una nueva generación de políticas que permitan hacer frente a los nuevas cuestiones y problemas sociales persistentes que han adoptado formas muy diferentes a las que tenían hace escasamente dos o tres décadas.

Las *políticas de Estado* son invocadas por gobiernos, partidos políticos, instituciones académicas y especialistas. A esta clase de políticas, se les tiene como la mejor opción para atender las grandes cuestiones sociales, que requieren una respuesta colectiva, de fondo y coordinada.

En muchos sentidos, se las considera como la vía para recuperar o fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante los grandes problemas sociales.

Una definición de *políticas de Estado*, por concisa que sea, debe, por principio, señalar que éstas se dirigen a atender los asuntos que interesan a la sociedad en su conjunto, que están sintonizadas con las preocupaciones y urgencias nacionales.

Por ello, son políticas de gran calado, que no corresponden sólo al gobierno, sino a la sociedad en general. En un sistema federal, de lo que se estaría hablando es de *Políticas de Estado* con mayúsculas, porque, más que ser del gobierno nacional, se trata de “políticas nacionales”, indispensables para atender problemas complejos que afectan a todos. Y que en atmósferas descentralizadas, sólo es posible hacerlo mediante políticas nacionales, en el sentido, no tanto de que sean promovidas o auspiciadas por el gobierno central, como del hecho de que se relacionan con asuntos del interés general que involucran lo mismo a autoridades estatales y locales, que a la sociedad en su conjunto.

En modo alguno se trata de casos simples de políticas, en virtud de que deben enfocarse a atacar los factores estructurales o causas de fondo, más que las expresiones externas o coyunturales de los mismos. Una *política de Estado*, advierte Covarrubias (2007: 59), ha de poder distinguir los síntomas de las causas, que son muchas veces sólo la “punta del iceberg” de fenómenos de larga duración que han marcado el desarrollo social durante algunas décadas, y que en la actualidad viven momentos álgidos. Se precisa ir más allá de las causas eventuales o coyunturales que dan visibilidad a una situación y enfocarse en las razones estructurales que están en el fondo de las mismas.



Son en nuestra consideración, una forma indispensable para abordar los objetivos del desarrollo nacional y un factor que puede imprimir coherencia a la planeación dentro y entre los diferentes niveles de gobierno.

Aunque es difícil hablar de un modelo único de *políticas de Estado*, ya que las políticas constituyen respuestas determinadas por las condiciones o circunstancias inherentes a cada país, si se toma en cuenta que el camino para la acción está determinado por el propio carácter del problema, es posible identificar una serie de características básicas de las *políticas de Estado*.

Entre éstas, podemos señalar: que son multisectoriales, intergubernamentales, con visión de futuro, sistémicas, *anticíclicas* en el sentido que deben estar alejadas de los vaivenes políticos provocados por los cambios de gobierno, dirigidas a factores estructurales, y financieramente viables, esto claro, además de estar social y democráticamente construidas.


Pudiera quedar la impresión de que las *políticas de Estado* están dotadas de rasgos propios y que se pueden definir unívocamente. Sin embargo, las ideas sobre estas políticas expresan un tiempo y lugar determinados, siendo ellas mismas su producto; es decir, su concepción no puede analizarse divorciada de sus propias circunstancias sociales. Así, lo que en unos casos se relaciona con esta clase de políticas, podrá variar significativamente en otros. Más aun, no faltarán aquellos en que sin ser denominados con dicha categoría, cumplan puntualmente con alguna o más de las características enunciadas.

## Reflexiones finales

Si uno tiene en cuenta como un hecho irreversible, la creciente interdependencia en el mundo contemporáneo, y un patrón de interacción más intenso entre los gobiernos como su consecuencia más directa, se puede concluir que en la presente década, el tema de la coordinación se revestirá de importancia.

Una nueva generación de problemas complejos e interconectados hace necesario mejorar la toma de decisiones no sólo dentro de los gobiernos, sino también entre ellos. Por ello, es importante advertir que se requerirá no sólo de mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede provenir de una visión integral. Año con año se acuerdan y llevan a efecto diversidad de medidas, destinando importantes cantidades de recursos. Pero hemos llegado a un punto en que, más que acciones de carácter incremental, lo que se requiere son políticas concebidas desde una visión de país.

La falta de *políticas de Estado* en los sistemas federales, condena al fracaso muchos de los esfuerzos que las organizaciones gubernamentales realizan todos los días en distintos frentes y escenarios. Gran parte de estas acciones no producen el efecto deseado, precisamente porque carece de una política que les dé sentido y coherencia.

Porque no podemos decir, que tenemos políticas integrales, cuando cada unidad de gobierno hace lo que puede y cómo puede, y con frecuencia, sin las competencias y los recursos necesarios para hacerlo. 

## Referencias y fuentes/References

- Caminal, Miguel. 2002. El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional. Barcelona: Paidós.
- Coglianesi, Cary & D'Ambrosio Jocelyn. 2008. "Policymaking Under Pressure: The Perils of Incremental Responses to Climate Change", *Connecticut Law Review*, 40: 1413-1429.
- Covarrubias, Mauricio. 2006. El problema de la coordinación en el gobierno contemporáneo. Hacia un Estado Federal Coordinado. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Covarrubias, Mauricio. 2007. "Transversalidad y coordinación de las políticas de Estado en el federalismo," *Serie Documentos de Debate del CLAD* 15: 1-111.
- Covarrubias, Mauricio. 2011. "The Challenges of Interdependence and Coordination in the Bilateral Agenda: Mexico and the United States". En Meek, Jack W. y Kurt Thurmaier (Editores). 2011. *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*. CQ Press, Washington, DC.
- De Villepin, Dominique. 2003. "Nuevo Espíritu de la Frontera", *Foreign Affairs, Español* 4:22-35.
- Diamond, Martin. 1978. "The Separation of Powers and the Mixed Regime", *Publius*, VII: 35-43.
- Elazar, Daniel. 1985. *Self-Rule/Shared Rule*. Lanham, Md.: Jerusalem: Center for Public Affairs and University Press of America.
- European Parliament. 2006. *The European Consensus on Development*. Luxembourg: Official Journal of the European Union.
- González, Felipe. (2006). "Política sin ruleta." En *Diario El País*, Madrid, 15 de junio.
- Habermas, Jürgen. 2005. "Declaración de Granada sobre la globalización", en *diario El País*, Madrid, 6 de junio.
- Innerarity, Daniel. 2010. "Una política de la humanidad", en *diario El País*, Madrid, 9 de junio.
- Lindblom Charles E. 1959. "The Science of 'Muddling Through'", *Public Administration Review*, 2: 79-88.
- Ménégoz, Laurent. 2003. *La transversalité. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Saint-Martin-d'Hères: Université Pierre Mendès.
- Peters, Guy. 2005. "The Problem of Policy Problems", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 7: 349-370.
- SADS. 2011. *Estrategia Nacional de Mitigación del Cambio Climático*. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Buenos Aires: Unidad de Cambio Climático.
- Sassen, Saskia. 2003. *Contra geografías de la globalización género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Subirats, Joan. 2011. "Agenda global, acción global", en *diario El País*, Cataluña, 16 de junio.
- UE-ALC. 2009. "Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Tercera Sesión Plenaria Ordinaria", Madrid: Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias. Serie Europa 9.

## Citación recomendada/Recommended citation

Covarrubias Moreno Oscar Mauricio, Moreno Espinosa Roberto y López Montoya Francisco (2011): Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2011-04. 16 pp.



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

### Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

#### Información de contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)  
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)  
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón  
C/ Fortuny, 53  
28010 Madrid – España  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)