

El federalismo cooperativo como factor catalizador de un Gobierno Abierto

Cooperative Federalism as a Catalyst for an Open Government

Rafael Enrique Valenzuela Mendoza*

Recibido el 8 de marzo de 2013
Aceptado el 29 de marzo de 2013

RESUMEN

Este artículo tiene como propósito articular un marco de análisis que justifica la importancia de la colaboración entre gobiernos, bajo el supuesto de que un sistema rígido de competencias tiende a fragmentar la solución de los asuntos públicos en las agendas de gobierno. Un federalismo cooperativo, en tanto variable productora de relaciones intergubernamentales, da forma a un contexto que favorece impulsar soluciones más integrales en torno a demandas inscritas en el plan de acción, elaborado como requisito de pertenencia a la Alianza Internacional por un Gobierno Abierto. La propuesta llevada a Brasilia por la representación de México en junio de 2012, con la idea de promover la apertura gubernamental en el plano subnacional y local, tendrá mayores posibilidades de éxito si previamente se establecen bases mínimas para un federalismo cooperativo que facilite la gestión de los asuntos públicos establecidos en el plan de acción.

ABSTRACT

The paper aims at outlining a framework of analysis that substantiates the significance of collaboration among governments, under the assumption that a rigid system of competition tends to result in the splintering of public affair solutions in government agendas. Cooperative federalism, to the degree that it may produce intergovernmental relations, points towards a support of holistic solutions to demands written into the action plan that serves as a precondition to enrollment in the Open Government Partnership (OGP). The proposal presented by Mexican representatives during the June 2012 meeting in Brasilia, envisioning governmental aperture at the subnational and local levels, would have more possibilities of success if minimal bases for cooperative federalism that may serve to manage public affairs are set forth previously.

* Profesor visitante en 2013 en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Candidato a Doctor en Política Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública, Gobierno y Política Pública, del Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey, (México). El presente artículo se desprende de su investigación doctoral actualmente en desarrollo. Sus líneas de investigación son: modernización de la Administración Pública, calidad de gobierno y participación ciudadana en procesos de política pública. Correo electrónico: rafael.valenzuela1@gmail.com

Palabras clave: federalismo cooperativo; relaciones intergubernamentales; gobierno abierto; colaboración; interdependencia.

Keywords: cooperative federalism; intergovernmental relationships; open government; collaboration; interdependence.

Introducción

En junio de 2012, la comitiva de México en la cumbre de la Alianza por un Gobierno Abierto celebrada en Brasilia, presentó un documento que avala la intención de los Gobernadores de los Estados por suscribir los términos que hagan posible reproducir esta iniciativa internacional en los estados y municipios de México. ¿Cuáles son las condiciones que favorecen el diseño e implementación de un Gobierno Abierto en el sistema federal de México?

La premisa indica que la formación de un federalismo cooperativo es condición central para diseñar e implementar una propuesta de la envergadura de Gobierno Abierto (GA) en términos de una política pública, lo que supone articular un conjunto de instrumentos colaborativos, que aumenten las posibilidades de relacionarse exitosamente en los tres niveles de gobierno. Mover el sistema federal hacia una concepción más cooperativa, supone efectos que mejoran las condiciones para formar agendas con asuntos públicos, donde la colaboración toma relevancia y significancia. México se cuenta entre los países fundadores de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA), iniciativa multilateral formalizada en septiembre de 2011 en Naciones Unidas, que hoy día se debate a fin de impulsar tal propuesta en los tres niveles de gobierno, actualmente implementada sólo a nivel federal.

El presente análisis se justifica ante la inexplicable ausencia de un debate en torno del federalismo cooperativo. En este caso, es considerada una variable contextual que favorece condiciones para inducir y acelerar el proceso de instrumentación de la iniciativa de los GA en estados y municipios. La colaboración constituye el eje central de un gobierno considerado más abierto, donde diversas formas de relacionarse entre gobiernos generan múltiples instrumentos colaborativos para una ejecución más adecuada respecto del contexto político y el cumplimiento de metas previstas en forma común. Conviene destacar que el concepto de Relaciones Intergubernamentales (RIG), adquiere múltiples formas relacionales entre los gobiernos con efectos similares en un sistema federal y unitario, por lo que se recomienda al lector considerar a estos últimos como unidades comparables (Radin, 2007: 365).

Las RIG son fuente de oportunidad para generar espacios colaborativos entre los distintos niveles de gobierno de un sistema político federal (federación / estado / municipio) o entre gobiernos de un sistema político unitario (central / provincia / comuna), especialmente en temas donde para la solución de problemas públicos, se invoca al sistema de competencias para la responsabilización entre gobiernos. Para que un GA logre articular acciones, programas y políticas públicas que conduzcan a mejorar la eficacia y la capacidad de respuesta, es

primordial involucrar los distintos niveles de gobierno frente a las crecientes demandas que la ciudadanía impulsa desde este tipo de plataforma democrática.

Mayor relevancia adquiere la colaboración intergubernamental cuando se observa en la literatura diversos casos que apuntan a una reconfiguración de la relación más horizontal y flexible entre los distintos órdenes de gobierno y los sectores gubernamentales. Se trata de avanzar en la ruta trazada entre el conflicto, el diálogo y lo transaccional, hasta llegar a la colaboración, logrando con ello rendimientos crecientes que impacten de forma positiva en la eficacia directiva en la gestión de lo público.

Con independencia del efecto que las reglas formales tienen al trazar una relación cooperativa en el diseño institucional del sistema federal, unitario o multi-nivel,¹ los promotores del federalismo, la descentralización y la devolución de competencias a gobiernos locales, deben tener en cuenta el tipo de RIG, los mecanismos o reglas informales para la construcción de prácticas que conduzcan a la cooperación y la colaboración, y no sólo los aspectos formales (Parrado, 2010).

¿Qué es un Gobierno Abierto?

En 1957 aparece por primera vez el concepto *Open Government* y se le atribuye a Wallace Parks, con motivo de su artículo: “The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution” (Jiménez, 2013), publicado en octubre de ese año en la revista *George Washington Law Review*, sólo una década antes de la promulgación de la Ley Federal de Libre Acceso a la Información Pública de los Estados Unidos de Norteamérica (FOIA por sus siglas en inglés).

Hoy en día existe un amplio consenso en torno a la importancia de transitar de gobiernos cerrados, caracterizados por instrumentar una Administración Pública tradicional, hacia otros modos de gobernar, más abiertos, con una Administración Pública menos jerarquizada y basada en tres principios sustantivos: transparencia, participación y colaboración. Esto viene a recordar que la modernización de la Administración Pública no sólo implica tecnificar procesos, sino también es fortalecer la legitimidad democrática gubernamental y potenciar las capacidades institucionales para responder a las demandas sociales.

¹ Esta distinción alude a los tres tipos de régimen en los que se abordan las relaciones intergubernamentales: el federal, basado en una estructura de autonomía de los órdenes de gobierno y la definición de competencias que estructuran un diseño institucional, a partir de la concurrencia, exclusividad o residualidad de facultades establecidas en la Constitución Política. El unitario alude a un sistema donde los órdenes de gobierno se supeditan al poder central del Estado, estos es un Gobierno Central o Nacional. Su estructura posee un carácter más administrativo que gubernativo en los niveles de gobierno. El multinivel refiere a una relación de tipo que rebasa el límite nacional, estableciendo una serie de facultades a un órgano supranacional, cuyas decisiones tienen efectos directos en el orden nacional, subnacional y local, según corresponda. Este último modelo corresponde a la Unión Europea (Scharpf, 2005).

En el presente, el GA se define en términos de un gobierno “que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón, 2012: 27).

Esta primera aproximación sostiene que un GA atraviesa por cuatro cambios fundamentales. El primero alude a un *cambio cultural*, relacionado con una nueva ética en el servicio público en la que el cliente se transforma en un ciudadano, lo que conlleva un cambio en la relación entre el servidor público y el ciudadano donde destaca una perspectiva colaborativa en la función pública; el segundo refiere a un *cambio en los procesos* de la Administración Pública, que consiste en modificar aquellas acciones o políticas que no se han diseñado para beneficio del ciudadano, cambios que inducen a transformar procesos cerrados en procesos abiertos a la intervención ciudadana o la creación de una “comunidad inteligente”, en términos de Noveck (2009).

El tercero refiere a un *cambio organizacional* de la Administración Pública con la idea de replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano. Consiste en transitar de una organización centrada en el quehacer burocrático, donde la búsqueda de la eficiencia como valor único de la gestión pública viene a dejar de lado la búsqueda de otros valores que aportan respuestas que no necesariamente son las más eficientes en términos económicos, pero favorecen una solución frente a los problemas del día a día del ciudadano (Arellano, 2010). El cuarto es el *cambio relacional*, que promueve formas alternativas y nuevas interacciones entre gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyados en plataformas de acceso remoto como Internet 2.0 con la idea de que el ciudadano también aporte su experiencia y comunique recomendaciones a la función pública, trátase de un experto en la materia o un ciudadano voluntario que destina su tiempo en beneficio colectivo (Llinares, 2010).

Carlos Guardián también define GA en términos de:

Una doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción, se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad (Guardian, 2010: 76).

Otras expresiones definen al GA con base en un atributo específico. Meijer *et al.*, lo definen en función de la apertura (*openess*), esto es, “...el grado en que los ciudadanos pueden monitorear e influir en los procesos gubernamentales a través del acceso a la información pública y el acceso a la arena donde se toma la decisión” (Meijer *et al.*, 2010: 13). Esta definición apunta por vez primera a destacar la importancia de interconectar la visión del

actor gubernamental (transparencia), con la voz del actor societal (participación) con el objeto de alcanzar el valor de la colaboración, eje central de todo GA.

Conviene destacar una fuerte tendencia que define al GA como la siguiente generación de Gobierno Electrónico (GE). En consecuencia, la influencia de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICS), resulta una variable esencial para explicar la prometida apertura del gobierno (Naser, Concha y Parra, 2012: 7; Puron y Gil García, 2012). Otros autores manifiestan que ambos conceptos, GE y GA, conviene separarlos de forma nítida puesto que “el GE no necesariamente transforma la sociedad, (sino que) hace más fácil la vida a los ciudadanos, que no es poco. Con GA se habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas” (Calderón, 2012: 28), y de impulsar un marco institucional para generar certidumbre en una ruta incremental hacia la apertura del gobierno (Cusba, 2012).

La separación de ambos conceptos, GA y GE, es conveniente aunque en lo empírico se dificulta dejar de lado las TICS como variable explicativa de un GA en la actualidad, dado el efecto multiplicador del GE en países que impulsan reformas modernizadoras de la Administración y la Gestión Pública. En esa línea, Subirats afirma que “...no tenemos tan claro si esa transformación tecnológica implica simplemente hacer mejor lo que ya hacíamos pero con nuevos instrumentos, o implica entrar en cambios mucho más profundos y significativos” (Subirats, 2012).

Un acercamiento más comprensivo de GA es realizado por Ramírez, quien lo define como aquel en el que “las empresas, organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden *conocer* cosas (obtener información relevante y comprensible); *hacer* cosas (obtener servicios y realizar transacciones desde y con el Gobierno), y *crear* cosas (participar en el proceso de toma de decisiones)” (Ramírez, 2011:107). La definición configura tres tipos de acción (verbos) en cada uno de los tres pilares del GA, transparencia, participación y colaboración, los cuales se abordan enseguida.

¿Más transparencia o más acceso a la información?

La noción de transparencia en un GA alude a una definición específica que intenta superar concepciones opacas de la transparencia, es decir, aquella con efectos e impactos negativos sobre el principio de máxima publicidad de la información pública (Fox, 2008). Una transparencia que deviene de un GA tiene la encomienda de pavimentar la ruta hacia una relación entrecruzada con las TICS, toda vez que el fenómeno de Internet permite ampliar el espectro de las condiciones de difusión y acceso a la información pública, lo que supone un piso mínimo de información publicada y mecanismos para lograr una participación ciudadana más informada en los asuntos públicos. Sin embargo, se debe considerar que “las

tecnologías no son neutras” (Vercelli, 2010: 262) sino que tienen una historia que define el rumbo de la codificación y solidificación de las relaciones. Las tecnologías con las que se construya un GA serán resultado de luchas e intereses de los diferentes grupos sociales por el uso y el manejo de la información.

La apertura de datos públicos –y su disposición en formatos reutilizables– eran componentes que se mostraron ausentes en una primera generación de reformas orientadas a la transparencia. Por tanto, se parte de la idea de fortalecer el acceso a la información con estándares que implican mayores capacidades gubernamentales en transparencia, acuerdos básicos de interoperabilidad e intercambio de información entre Ministerios o Secretarías de Estado, y un aumento de información liberada y puesta a disposición del ciudadano. Todo ello, como componentes de una visión de la transparencia que debe evitar acotarse a fin de potenciar el eje más importante de un GA: la colaboración.

Un proceso clave de la transparencia en un GA es la gestión de la calidad de la información, el cual visto en tres etapas, conduce a múltiples cambios en la Administración Pública y define algunos de los términos en los que el actor social o privado, participaría. *La generación de datos* es apenas un punto de inicio del proceso, toda vez que en la etapa posterior tiene que existir un encadenamiento entre quienes *crean la información pública* y quienes la utilizan para *transformarla en conocimiento* útil para y desde la sociedad civil.

La transparencia y el acceso a la información pública son fenómenos distintos. La primera alude a una obligación del gobierno por dejar conocer lo que hace y cómo lo hace, lo cual encuentra su complemento en el correlativo derecho ciudadano de acceder a la información pública. Por una parte, la transparencia alude a procesos relacionados con la rendición de cuentas donde el gobierno cumple con una normativa que le impone informar, dar a conocer y promover el uso de este derecho.

Lo anterior implica un sistema de incentivos que vuelve compatible la transparencia y el acceso a la información pública, puesto que el gobierno por su naturaleza tiende a abrirse en un estándar legal –y a veces sin llegar a los mínimos previstos por la ley–. Sin bien es deseable más transparencia y más acceso a la información pública, el desarrollo de la obligación no está directamente asociado a su cumplimiento, como tampoco lo está la existencia de un derecho, con su ejercicio pleno por parte del ciudadano. El GA pone énfasis en fortalecer lo anterior, pero ello no es posible lograrlo sin la participación cívica de una sociedad que se muestre visible –más abierta, en términos de Popper (2010)– en los asuntos públicos.

Participación cívica: un viejo anhelo frente a una nueva forma de gobernar

La noción de participación ciudadana en un GA también refiere a una concepción muy particular. De acuerdo con Giovanni Sartori:

Entendida propiamente, la participación es *tomar parte en persona*, y una parte *autoactiva*. La participación no es un mero ‘ser parte de’ (el mero hecho de estar envuelto en algún acontecimiento), y aún menos ‘un ser hecho parte de’ involuntario. La participación es *automovimiento* y, por tanto, lo contrario del heteromovimiento (por otra voluntad), es decir, lo opuesto a movilización (Sartori, 1987: 153).

A su vez, reconoce que formular una concepción única de participación, resulta una tarea inconclusa, puesto que la definición “incesantemente se nos escapa” (Sartori, 1987: 155), pero nos aproxima a características de la participación: grupos pequeños, activos e intensos, a lo que agregaría, organizados.

La participación que se enmarca en la perspectiva de GA posee esos rasgos y conduce a suponer la participación en dos pistas. Por un lado, ciudadanos interesados en hacer valer su voz como expertos en la materia, y por otro, refiere a voluntarios que desean aportar e impulsar desde su mundo de vida, diferentes propuestas para mejorar la gestión pública y el entorno de su comunidad. Y por otra parte, el concepto de participación se manifiesta en una participación difusa, de difícil identificación en virtud del creciente uso de las TICs y plataformas para comunicarse con el actor gubernamental y dar a conocer su opinión con la idea de influir en la función pública o sólo identificarse con otros.

Un GA refiere a un tipo de participación cívica alternativa al concepto tradicional de participación ciudadana. Concebirla a partir de movilizaciones ciudadanas o lógicas agregativas decisionales resulta sintomático de la falta de espacios de colaboración ciudadana en relación al gobierno, a la vez que conduce a formas de participación consultiva, formas deliberativas pero no vinculadas a la gestión de lo público –tal como sucede en gobiernos cerrados, denominación que se otorga a las administraciones públicas tradicionales–.

Al igual que el eje de transparencia, las tecnologías de la información (y en particular las plataformas de comunicación virtual), se han convertido en una herramienta para potenciar la participación cívica. El reporte anual 2011 de la Casa Blanca (Gobierno de los Estados Unidos) sobre GA, establece que la participación:

(...) hace hincapié en la voz de los ciudadanos en los asuntos públicos, reconociendo que los funcionarios públicos se benefician de la perspectiva de los expertos y no expertos del conocimiento que reside fuera del gobierno. La participación se fomenta mediante la ampliación de oportunidades de los ciudadanos para expresar sus puntos de vista acerca de las alternativas de política, y en formas más allá de votar en las elecciones (United State Government, 2011).

Se destaca que la participación en un GA es inclusiva, no exclusiva, por lo que un número no definido de organizaciones, empresas y ciudadanos, dan vida al actor societal. El involucramiento del actor social o privado, auxiliado por las TICs como recurso que

favorece una mayor apertura y la formación de espacios colaborativos, es una herramienta del GA que termina por ampliar el espacio colaborativo, pero va más allá incluso de las TICs.

En consecuencia, la participación en un GA supone una ciudadanía que se informa y conoce lo relativo acerca del tema en el que pretende incidir. Nemirovski (2010: 88) afirma que no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y sus mandatarios, que una sostenida en moldes ortodoxos y tradicionales, y esto modifica la situación de la ciudadanía que participa y del gobierno que produce información pública. Me atrevo a sugerir que este cambio de molde no es ordenado, homogéneo, ni libre de obstáculos para lograr instrumentarlo en términos de un modelo viable.

La colaboración entre gobierno y sociedad

La noción de la colaboración en el marco de un GA, refiere a un proceso de sinergia entre ciudadano y gobierno que se irá desarrollando progresivamente en la medida en que la Administración Pública tienda a la flexibilización y aumente el compromiso de la participación cívica. En gobiernos con administración pública tradicional, la colaboración se limita a establecer acciones coordinadas entre los diferentes órganos estatales, de manera que se puedan cumplir de mejor forma los objetivos del mismo Estado, lo que indica formas colaborativas entre gobiernos y no sólo en un GA de cara a una sociedad. No obstante, la naturaleza de la colaboración en un GA adquiere una forma muy específica que resulta del tipo de relación que se concibe entre la transparencia y la participación.

En síntesis, la colaboración en un GA da vida a una mirada distinta a la tradicional para abordar los asuntos públicos, puesto que se trata de una forma alternativa de relación entre gobiernos, ciudadanos y actores privados, desde la cual formular mecanismos de solución a las problemáticas comunes. El GA refiere al compromiso de avanzar en proyectos complejos junto con la ciudadanía, antes reservados sólo a la *expertise* burocrática. En esta misma línea, Cusba expresa que: “la colaboración abierta produce efectos sinérgicos de múltiples partes que colaboran y los resultados se observan en ahorro de tiempo y costos, mayor calidad y mayor innovación en los servicios públicos y en la formulación de políticas y normas” (Cusba, 2012:118). De este modo, la adopción de un esquema colaborativo es un proceso evolutivo que se acompaña de herramientas tecnológicas, que “están produciendo los cambios más radicales en la gestión pública y privada, y, paradójicamente, son las que más escapan a la comprensión o formación de la gran mayoría de los reformadores” (Naser y Concha, 2012: 12). Garaizar define cuatro tipos de colaboración en el marco de un GA:

1. Intergubernamental, que alude a la capacidad de los gobiernos de intercambiar información e innovaciones;

2. Gobierno/sociedad civil, que refiere al involucramiento del gobierno con actores y expertos de la sociedad civil,
3. Gobierno/empresa, que incluye al empresariado tradicional y emprendedores;
4. Gobierno/ciudadanos, que involucra a cualquier ciudadano capaz de realizar propuestas a los gobiernos (Garaizar, 2012: 41).

Así, el GA se asocia más a una relación gobierno/sociedad civil, o de *front office* –como la denominan expertos de GE–. No obstante, la colaboración no es un eje restrictivo, por tanto impulsar los cambios que exige la sociedad para solucionar de forma eficiente los problemas considerados públicos, implica la apertura entre los gobiernos como factor fundamental. De ahí la importancia de identificar la variable que favorece la producción de relaciones colaborativas en el sistema político.

Este artículo analiza un tipo particular de federalismo que se asocia a la producción de relaciones colaborativas intergubernamentales, en el intento de hacer más dinámico un sistema federal. Un sistema que en la actualidad se observa rígido y que sugiere una delimitación de competencias en la gestión pública dejando por fuera una serie de intercambios posibles y ciertos, bajo el argumento de un límite legal que existe para acotar los abusos de poder, pero no para evitar la colaboración entre los poderes públicos en contextos democráticos. Avanzar hacia un federalismo cooperativo como factor catalizador de un GA, resulta clave y estratégico para lograrlo.²

Concepto y naturaleza de las Relaciones Intergubernamentales

Con frecuencia se tiende a considerar a las RIG como sinónimo de federalismo. Sin embargo, en el léxico de los especialistas se observa una creciente preferencia por el uso del primero sobre el segundo. En su texto clásico *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*, Wright establece la distinción existente entre ambos conceptos, y define a las RIG como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal” (Wright, 1997: 71; Hernández, 2006).

La anterior definición de las RIG corresponde a vínculos gubernamentales que no distinguen un centro único, sino una matriz de interacciones multicéntricas que se constituyen en una amplia red de instancias de gobierno, pares entre sí o dispares, que recurren al uso de instrumentos comunes para lograr un fin específico, pudiendo ser la implementación de una

² Un factor catalizador se define en este trabajo como una condición precursora favorable en el proceso de diseño e instrumentación de la iniciativa gobierno abierto (GA) en estados y municipios.

política pública, la gestión de un determinado servicio público, la coordinación de acciones, entre otras formas variadas. Cinco son las variables que son asociadas con este concepto:

1. Número y diversidad de unidades gubernamentales;
2. Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen;
3. Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios;
4. La importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios, y
5. La preocupación por cuestiones de política financiera (Wright, 1997:71).

Siguiendo los trabajos desarrollados por Nuria Cunill (2005) sobre la intersectorialidad del gobierno, se formulan tres consideraciones que subyacen en las RIG como elementos claves:

- a) La existencia de un conjunto de *componentes de naturaleza política* que determinan el tipo de relaciones, estrategias y fines que se intentan alcanzar, lo que remite a criterios convencionales de interacción organizacional;
- b) La búsqueda de fines comunes entre gobiernos supone un cúmulo de *componentes técnicos, tecnológicos y de gestión* que buscan identificar las mejores soluciones al problema tratado, y;
- c) Un real interés por resolver asuntos de forma coordinada, traslapada o inclusiva, lo que supone que los gobiernos por sí solos están limitados –o en ciertos casos imposibilitados– para hacer frente a problemas públicos que hoy en día se caracterizan por una alta complejidad en la implementación de soluciones; circunstancia que traslada el concepto hacia una acción pública gubernamental que pone en marcha instrumentos colaborativos.

El creciente fenómeno de la fragmentación en la Administración Pública, tanto en la gestión como en la política pública, ha dado lugar a una compleja red de relaciones entre entidades, órganos y unidades de gobierno, que tiende a comportarse de manera disfuncional (López Ayllón *et al.*, 2011). Aunque las RIG se manifiestan dentro de un sistema federal, la lógica de su relación es distinta de las manifestadas en un federalismo, que se define como:

Un sistema de gobierno que se constituye gracias a la voluntad de entidades políticas soberanas, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de mando y autoridad con el propósito de formar una nación única, a través de la cual se gestiona el desarrollo de lo que cada una de las entidades en forma aislada no pueda (Barceló *et al.*, 2009: 9).

Por tanto, las relaciones del federalismo suponen relaciones específicas y predeterminadas en un sistema competencial, donde se distinguen relaciones de tipo *horizontal, vertical y transversal*. En las relaciones verticales, se ubican las derivadas en razón de la división de poderes. En este conjunto de interacciones se suman los organismos constitucionales

autónomos. En las de tipo horizontal, destacan las que resultan entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. En las relaciones vertical y horizontal, se establece un marco jurídico que determina las facultades exclusivas en virtud de competencias diferenciadas. En el tercer tipo, el transversal, las relaciones federalistas corresponden a interacciones que devienen del ejercicio de facultades concurrentes, por lo que los tres órdenes de gobierno comparten atribuciones para implementar ciertas políticas públicas.

Algunas diferencias entre federalismo y Relaciones Intergubernamentales

Las diferencias sustantivas entre las RIG y las relaciones que provienen del federalismo, son sintetizadas en razón de cinco temas que destacan el rol que juegan las RIG en la formación de espacios colaborativos gubernamentales. Teóricamente, se ha pensado que el sistema federal es por naturaleza colaborativo, no obstante sus etapas de desarrollo muestran que no necesariamente ha sido así:

Cuadro 1
 Clasificación de las diferencias entre las RIG y federalismo

	Relaciones Intergubernamentales	Relaciones del Federalismo
1. Nexos	Relaciones múltiples entre órdenes de gobierno, estados/estados, municipios / federación, y todas las combinaciones posibles.	Relación específica entre federación, estados y municipios.
2. Base	Se sustenta en reglas formales e informales, de tipo estratégico y trasciende el enfoque jurídico.	Se sustenta en relaciones formales de orden estrictamente legal y constitucional.
3. Nivel	Refiere a relaciones más horizontales dentro de lo definido en el marco constitucional y los acuerdos entre entes gubernamentales.	Implica relaciones de jerarquía entre niveles de gobierno que resultan del principio de supremacía constitucional.
4. Enfoque	Predomina la lógica de elección de políticas públicas, desarrolla metas y objetivos.	Predomina la lógica de ejercicio de competencias, atribuciones y facultades, sin desestimar las políticas.
5. Precisión	El concepto goza de precisión y cuenta con modelos simplificados.	El concepto ha sumado numerosos adjetivos que lo vuelven impreciso.

Fuente: Elaboración propia con información de Wright (1997: 99-115).

Francisco Fernández (2003) identifica al menos tres tipos de federalismo, mientras que Wright (1997: 103) identifica muchos más, e incluso se llega a afirmar que el uso indiscriminado del concepto termina por endosarle un sin número de adjetivos. Diversos académicos parecen sumarse a la corriente que respalda la imprecisión del concepto de federalismo. No obstante, se destaca de manera particular que la quinta distinción a la que alude el cuadro 1, entre las RIG y el federalismo, en realidad no es tan clara, puesto que en realidad los distintos adjetivos atribuidos al federalismo corresponden a etapas históricas de su evolución. Al igual que sucede con las RIG (Méndez, 1997: 18),³ se aprecia que no es propiamente una imprecisión en su definición, sino un significado en función de etapas históricas que han tenido lugar a lo largo de un período de más de 200 años de existencia.⁴

El concepto de las RIG tiene una mayor utilidad académica de tipo descriptivo (o prescriptivo), y menos normativo. Por otra parte, las RIG y el federalismo tienden a confundirse en gran medida, en tanto que se ha definido como “*federalismo cooperativo*” una etapa histórica específica. Se trata de un modelo de federalismo basado en los siguientes atributos centrales:

- a) Coparticipación de poderes y funciones entre las distintas entidades de gobierno, básicamente las federales y las estatales;
- b) El federalismo excluye aquí toda rigidez a la vez que promueve diversas formas de cooperación;
- c) El carácter esencialmente práctico lo coloca al margen del debate sobre la supremacía y centra la cooperación en la implementación de programas y planificación de acciones y soluciones de política.

En la ruta del federalismo que traza Fernández, denota al menos tres etapas que, aunque sin fronteras claras, permiten diferenciar tres modelos específicos:

- a) *federalismo dual*, que se ubica en la naciente confederación norteamericana, hace más de 200 años (Hamilton, 2001);
- b) *federalismo centralizado*, que remite al carácter que tuvieron la mayoría de los países del América Latina en el siglo XX (Carmagnani, 1993, Fernández, 2003); y,
- c) *federalismo cooperativo*, que se enmarca en el proceso descentralizador de las países y cuya lógica se basa en “la interdependencia de los distintos sectores y funciones de la administración pública” (Borja, 2007: 245) y que ha llevado a generalizar los principios del federalismo cooperativo, esto es, un sistema articulado que funciona con base en la coordinación, cooperación y lógicas funcionales de colaboración, más que una lógica basada en la separación de competencias de enfoque garantista.

³ José Luis Méndez (1997: 18) identifica siete etapas o fases históricas de las RIG: 1. Conflicto, 2. Cooperación, 3. Concentración, 4. Creatividad, 5. Competitividad, 6. Cálculo, 7. Contracción.

⁴ De acuerdo con Wright (1997), el concepto de las RIG nace alrededor de 1930, sin conocerse con precisión su autor.

La definición de *federalismo cooperativo* alude a “todo tipo de relaciones entre entes territoriales” (Borja, 2007) y eso lo acerca en demasía al concepto de RIG. Las diferencias entre federalismo y RIG son innegables, pero si se adopta una definición flexible de federalismo –como el que se indica– la tendencia es la búsqueda de lógicas colaborativas que trascienden al rígido sistema competencial de la administración pública.

Los cambios sociales del siglo XXI, en el que los problemas no reconocen fronteras, demandan un federalismo cooperativo, que amolde relaciones entre gobiernos para solucionar asuntos públicos. En suma, las RIG resultan un concepto que se adelantó a su tiempo en el marco de un sistema federal que se caracterizó a lo largo del siglo XX como uno altamente centralizado.

El cambio en la gestión pública obliga a que los gobiernos se relacionen entre sí cada vez con mayor intensidad. En este sentido:

La tendencia en la visión de un federalismo cooperativo es que el acercamiento de los gobiernos a la sociedad civil, implica la búsqueda y encuentro de fórmulas más eficientes de gestión pública. Ello implica, a la vez, que los gobiernos ingresan a la reforma de sus sistemas de operación para no rezagarse ante la complejidad de los problemas públicos (Uvalle, 2009: 49).

Puntos de encuentro entre el federalismo y las RIG

Federalismo y RIG son conceptos diferentes con puntos de encuentro al momento de abordar un federalismo cooperativo. Por tanto, en ambos existen características similares:

- a) Ambos conceptos *son consustanciales*. Esto significa establecer con certeza que los rasgos distintivos de cada uno no imposibilitan considerar que gozan de una misma naturaleza política, cuya fuente se ubica en el sistema constitucional de cada país. No existen RIG sin una estructura de gobierno que devenga del sistema federal. Las relaciones entre gobiernos (RIG) son posibles justo por la existencia de una estructura gubernamental (federalismo) y por la voluntad política y la capacidad técnica de abrir sus estructuras a relaciones informales (RIG) o formales (federales) que son posibles en el marco de un sistema competencial de lógica cooperativa (RIG) o garantista (federalismo).
- b) Ambos conceptos *comparten un coto de valores*. Aguilar (1996) destaca que el federalismo tiene sus raíces en valores que los hacen un sistema de organización política superior a otros. Si se acepta la naturaleza consustancial de las RIG y el federalismo, ello nos conduce a establecer un coto de valores que son compartidos y dan contenido a la acción pública gubernamental. Es difícil concebir relaciones

entre los gobiernos que carezcan de fines valorativos que motivan la acción colectiva gubernamental, entre unidades y órdenes de gobierno. El siguiente cuadro destaca la corriente política que da origen a cada valor.

Cuadro 2
Los valores del federalismo y las RIG

Valor	Origen Político	Descripción breve
Autonomía política	Liberal	Pone énfasis en las libertades y derechos políticos como mecanismo limitador del poder ilimitado y en contraposición a la idea del absolutismo.
Participación ciudadana	Republicano democrático	Trata de una libertad positiva, donde el ciudadano reafirma su identidad participando en la elección de gobernantes y en los asuntos públicos. El mejor gobierno es el más abierto a la gente.
Comunitario	Social Republicano	Alude a la capacidad de asociarse de los ciudadanos, a una tercera categoría entre ciudadano e individuo: la familia, la aldea, gremio, cooperativas; refiere a dos principios fundamentales del Estado: subsidiaridad y solidaridad.
Eficiencia	Económico administrativo	Implica que los recursos habrán de utilizarse de forma óptima, donde las necesidades son numerosas y los recursos escasos.
Equidad	Económico administrativo	Conlleva la vinculación entre la contribución de los recursos fiscales y la distribución de los mismos para la atender demandas sociales en una escala caracterizada por el acceso de la mayoría a servicios públicos.

Fuente: Elaboración propia con información de Aguilar (1996).

No todos los valores del federalismo corresponden a los valores de las RIG, es decir, no son exhaustivos ni excluyen otros valores asociados a relaciones intergubernamentales que persiguen aumentar sus capacidades e implementar soluciones que no pueden ser llevadas a cabo de forma singular por el gobierno, sino colectivamente por los gobiernos.

Estos valores aluden a una forma intergubernamental de operar programas y gestionar lo público. Ejemplo de lo anterior es la colaboración, un valor que tiene una connotación posmoderna y establece modos relacionales de lograr objetivos instrumentales y sustantivos que se hacen presentes en la agenda pública. Este valor promueve la asociación intergubernamental y la formación de una red intergubernamental que

precisa de impulsar internamente la transparencia y la gestión interorganizacional de unidades de gobierno.

Algunos modelos de RIG en el contexto federal

Pérez Correa (2008: 26) señala que “la esencia de la organización federal, forma del régimen republicano, radica en la conformación de una red de regímenes internos democráticos, articulados por un pacto constitucional de unidad que da lugar a un nuevo orden de gobierno”. Así, queda dibujado el federalismo en sus orígenes, como una unión de gobiernos, autónomos e independientes, que aspiran a coordinarse y relacionarse de forma competencial.

En ese sentido, las relaciones de corte federalista observan una esfera jurisdiccional, donde cada una realiza funciones propias. Si bien se identifica en párrafos anteriores las tres etapas del federalismo (dual, centralizado y cooperativo), resulta oportuno mostrar tres cambios que han centrado la atención en las RIG, más allá del federalismo.

A inicios del siglo XXI, tres escenarios preceden al rescate de lo intergubernamental, como foco de atención e instrumento para mejorar el desempeño de los gobiernos, en especial de un gobierno abierto: a) El incremento en las actividades allende las fronteras del gobierno; b) La importancia de nuevas habilidades en la Administración que resultan del punto anterior, y; c) La expresión internacional de estos cambios (Radin, 2007: 363).

Los cambios a los que hace alusión Radin (2007), expresan el desplazamiento de los límites de las políticas y la percepción de un vaciamiento del rol del gobierno, lo que produce una interdependencia entre órdenes de gobierno y la asociación del sector público con el sector privado. Esta interdependencia se deriva de la continua interacción entre actores de una red sumada a un juego enraizado en la confianza y reglamentado por reglas de negociación entre los participantes de una singular red (Smith, 2007). Estas condiciones características de las RIG habían sido definidas por Wright (1997) mediante la delimitación de tres modelos de autoridad: a) modelo de autoridad coordinado, b) modelo de autoridad inclusiva y c) modelo de autoridad superpuesta.

En el primer modelo existen competencias claras y diferenciadas entre el orden federal y el estatal. Entre ambos existe autonomía e independencia y el gobierno local es una instancia meramente administrativa que depende por completo del orden estatal. La separación de esferas en el ejercicio de sus atribuciones, no incentiva relaciones colaborativas y aspira a lograr una coordinación que no es estable en el tiempo.

El segundo modelo, denominado de autoridad inclusiva, supone una dependencia de los tres órdenes de gobierno. Regularmente se lo relaciona con la materia fiscal, donde existen

transferencias del orden federal al estatal y municipal. Por tanto, los órdenes de gobierno son dependientes entre sí a la vez que la relación entre gobiernos deja de ser autónoma para abrir paso a una relación de jerarquía.

El tercer modelo muestra la importancia de realizar intercambios donde no predominan las jerarquías, ni existe una dependencia total entre gobiernos. Lo que existe en este modelo es una autonomía limitada y una baja dependencia, en la que cada orden de gobierno es un jugador activo de una amplia red de interacciones en las que importa el intercambio y la negociación. Por tanto, es un modelo intermedio a los anteriores caracterizado por la interdependencia. El siguiente cuadro describe cada una de las características que se abordan en cada modelo:

Cuadro 3
Modelos relacionales de los tres órdenes de Gobierno

Categorías / modelos	Autoridad coordinada	Autoridad superpuesta	Autoridad Inclusiva
Relación	Independiente	Interdependiente	Dependiente
Pauta de autoridad	Autonomía	Negociación	Jerarquía
Intensidad de las RIG	Baja	Alta	Baja

Fuente: Wright (1997: 105), el cual fue adaptado por el autor del presente artículo.

El anterior cuadro ha sido modificado para adicionar una cuarta fila, que describe la intensidad de las RIG entre órdenes de gobierno, a fin de indicar el modelo que requiere una mayor colaboración. El modelo de autoridad superpuesta posee tal característica y refleja la complejidad de las relaciones entre gobiernos. Del anterior cuadro, se configuran varias características que se circunscriben a un GA y que son consistentes con las antinomias que enfrenta el sector público, entre los que se destaca “rendición de cuentas *vs.* autonomía”, (que podría considerarse de orden político); y “colaboración *vs.* competencia”, dilema de orden pluralista.

Lo anterior significa necesariamente que se incrementa el foco de atención sobre los instrumentos, herramientas y mecanismos asistentes en las relaciones intergubernamentales (Radin, 2007: 368).

Lo intergubernamental de un Gobierno Abierto

Los gobiernos enfrentan en la actualidad problemas que han rebasado sus capacidades institucionales, donde la realidad muestra problemas que no admiten la utilización de fórmulas generales y categóricas para llevar a cabo el análisis necesario y dar solución a las demandas sectoriales y regionales de la vida en comunidad (Uvalle, 2009: 42).

En este contexto, la colaboración intergubernamental en un GA resulta ser un factor estratégico en la implementación de las soluciones y permite instrumentar un conjunto de competencias para hacer frente a crecientes problemas públicos interrelacionados, donde “no hay impactos aislados, sino articulados y que repercuten en el conjunto de la vida asociada” (Uvalle, 2004: 20).

Un GA implica la formación de redes institucionales que puedan estructurar competencias y responsabilidades (políticas y administrativas) en el marco de una autonomía constitucional, pero reconociendo que existen problemas públicos que sólo se resuelven de forma intergubernamental, donde la gobernanza democrática viene imponiéndose y empuja fuertemente a la modificación de reglas y esquemas que antaño permanecían intocados.

El debate actual de un GA se ha centrado de manera estricta en la relación gobierno y ciudadanía (o ciudadanos), dejando al margen elementos que vinculan una gestión pública en red y obviando, justamente, el componente de la colaboración intergubernamental que resulta crucial para lograr el éxito en la implementación de un GA.

Lo intergubernamental en un GA se define por la intensidad de las relaciones existentes entre órdenes de gobierno y las unidades que la forman. De esta forma, se manifiestan relaciones inter e intragubernamentales que tienen como objetivo incentivar la colaboración como eje central, donde las relaciones dan forma a un entramado de redes entre unidades de gobiernos y donde cada uno representa un nodo en la red gubernamental. Vale establecer que cada nodo de la red intentará activar controles sobre los otros, desarrollando dinámicas que dibujan cuatro tipos de mecanismos en las relaciones entre los gobiernos. Parrado (2010: 472), al citar a Hood *et al.* (2004: 5), aborda en su investigación el rol del gobierno central español a partir de los mecanismos de control que enseguida se describen:

- *Supervisión*, implica el control de la gestión y un seguimiento tipo auditoría de las organizaciones desde la autoridad central. Este mecanismo se acerca al modelo de autoridad inclusiva que se manifiesta por la transferencia de recursos desde el gobierno nacional hacia los estados.
- *Reciprocidad* entre órdenes de gobierno, significa que los gobiernos regionales y el gobierno central están expuestos a la influencia de gobiernos pares. Hay un cierto autocontrol a través de normas estandarizadas para la prestación de servicios mediante el intercambio de información y la búsqueda del consenso. Este mecanismo se identifica con el modelo de autoridad traslapada.

- *Disputa* entre órdenes de gobierno, implica la rivalidad entre los distintos niveles de gobierno para atraer inversión o personal calificado del sector público, e incluso buscar el apoyo del electorado. La disputa puede ser de tipo estratégica cuando el gobierno central promueve incentivos financieros específicos que lleva a los gobiernos a competir entre sí mismos. Se identifica con el modelo de autoridad coordinada.
- *Aleatoriedad*, se refiere a mecanismos de control a través de procesos no previstos que, por lo general, provienen de relaciones bilaterales entre el gobierno central y una región particular, o entre regiones vecinas con el fin de lograr objetivos comunes. Se acerca al modelo de autoridad traslapada.

Por cierto, ninguno de estos mecanismos de control se muestra en forma pura en el terreno empírico, sino que se manifiestan a partir de una configuración institucional y con base en una distribución de competencias que puede tener un impacto en el rol de las relaciones entre gobiernos.

Instrumentos de colaboración intergubernamental

Se considera que “los gobiernos actúan para regular, entregar, evaluar, financiar, supervisar, sancionar o intervenir en la forma en que las funciones y servicios son realizados” (Parrado, 2010: 472), por lo que resulta esencial establecer los instrumentos de colaboración que más inciden en un GA, a partir de la clasificación realizada por Radin (2007):

- a) *Instrumentos de carácter estructural*. Refieren a un conjunto de instrumentos que resultan de la estructura federal a la vez que establece roles y relaciones formales, modelos de autoridad y liderazgo, reglamentaciones, políticas de regulaciones y mecanismos formales de integración y diferenciación que proveen un arreglo institucional (Radin, 2007: 368), entre los que se destacan:
 - a.1) La *reorganización administrativa y gubernamental* se establece en la estructura formal en tanto mecanismo que favorece una eficiente relación intergubernamental. Este instrumento se vincula con la reforma legal y administrativa del entorno organizacional.
 - a.2) Las *comisiones* se utilizan con propósitos intergubernamentales y favorecen la presencia de un nivel horizontal que permite empatar el poder centralizado al nivel del poder descentralizado.
 - a.3) La *coordinación* implica una relativa integración de unidades diferenciadas por su función y nivel de gobierno.
 - a.4) La *desregulación* remueve mandatos impuestos desde arriba y favorece mecanismos de coordinación basados en la negociación.

- a.5) El *traspaso de competencias (devolution)* y la *descentralización* a los estados y municipios de la administración de recursos, antes reservados al gobierno federal.
- a.6) La *regulación y supervisión* fortalece la rendición de cuentas en virtud de la jurisdicción que le otorga normalmente al gobierno nacional sobre gobiernos estatales y locales.
- b) *Instrumentos de carácter programático*. Esta categoría de instrumentos es empleada para tratar con los dilemas que involucra la aplicación de recursos, el rediseño de programas y los tipos de compensaciones o subvenciones hacia los estados.
 - b.7) El *desplazamiento de programas con el propósito de subvencionar*, lo cual es muy restrictivo e incremental, puesto que existen criterios estrictos y difíciles de cumplir.
 - b.8) La *asociación (partnership)* entre entidades públicas y entre entidades públicas y privadas con el objeto de lograr alcanzar prioridades establecidas y establecer incentivos entre dos o más actores que comparten ideas, información y otros recursos para generar acciones públicas específicas.
 - b.9) La *colaboración*, basada en el supuesto de que ninguna agencia por sí sola puede resolver los problemas públicos. Este instrumento se superpone con instrumentos estructurales que indican un reconocimiento de esta circunstancia.
- c) *Instrumentos de construcción de capacidades e investigación*. Conjunto de instrumentos que implican construir la capacidad de empoderamiento en todos los órdenes del gobierno que se considerarían justamente como instrumentos de capacidades.
 - c.10) El décimo instrumento es la *investigación*, herramienta necesaria para aumentar el entendimiento de los problemas y las soluciones que se intenta implementar. Puede incrementar el poder de negociación.
 - c.11) La *provisión de información*, una función central que favorece la coordinación interorganizacional.
 - c.12) La *construcción de capacidades* para fortalecer las habilidades técnico-burocráticas en la administración de los programas públicos.
- d) *Instrumentos de comportamiento de las relaciones intergubernamentales*. Hace a los procesos de comunicación individual y de grupo y a los procesos que tienen que ver con la administración de los conflictos.
 - d.13) El décimo tercer instrumento es la *administración del conflicto*, consistente en establecer las reglas y regulaciones necesarias para identificar las barreras que impiden construir consensos entre actores en un contexto intergubernamental.

d.14) La *comunicación individual*, la cual demanda apertura en las interacciones de gobierno para que los funcionarios escuchen y administren el conflicto para la construcción del consenso.

d.15) La *comunicación de grupo*, que consiste en audiencias de grupos para compartir diferentes perspectivas y recabar información de asuntos de políticas y programas públicos.

Conclusiones

México requiere sentar las bases de un federalismo cooperativo si pretende ingresar la iniciativa del GA en el plano subnacional y local, en términos de una viabilidad sustentable y exitosa. En tanto expresión de un federalismo cooperativo, las RIG atienden a un proceso relacional de avanzar más allá de la estructura formal de separación de competencias entre órdenes de gobierno, lo que deviene en premisa obligada para alcanzar la anhelada colaboración de un gobierno que se asuma más abierto.

La catálisis de un GA, se obtiene mediante la formación de un federalismo cooperativo donde deviene imprescindible instrumentar e integrar de forma estratégica los modelos relacionales (Wright, 1997), los mecanismos de control de dinámicas entre gobiernos (Parrado, 2010), y los instrumentos colaborativos entre los mismos (Radin, 2007). Transitar de un federalismo centralizado hacia un federalismo más cooperativo, obliga el abordaje desde los tres modelos de Wright (1997) que sugieren que el federalismo cooperativo ideal para un GA es aquel que reconoce un modelo de autoridad superpuesta e interdependiente en la atención de los asuntos públicos. Esto termina por vincular a los órdenes de gobierno frente a escenarios de alta dosis de negociación, en contextos de reciprocidad e intercambio, para aplicar instrumentos colaborativos de corte intergubernamental.

Sin embargo, en futuros análisis conviene identificar las características prevalecientes en los gobiernos subnacionales y locales mexicanos. Si predominan modelos de autoridad coordinados o inclusivos, los instrumentos para promover la colaboración entre gobiernos serán variables en función del contexto particular para modificar el *estatus quo*. México dispone de un sistema político basado en un principio de estricta legalidad, donde la autoridad sólo puede realizar aquello que la ley expresamente le permite. Sin embargo, desde hace más de una década, se vienen promulgando Leyes Generales en los sectores más estratégicos de la nación (salud, educación, seguridad pública, entre otras), que dan cuenta del modelo de autoridad superpuesta e interdependiente al que se aspira transitar, a fin de diseñar e implementar políticas públicas que reflejan cierta cercanía hacia un federalismo más cooperativo y productor de relaciones intergubernamentales más colaborativas.

Esto se logrará con instrumentos que favorezcan procesar el conflicto y fortalezcan la comunicación en el intento de lograr gobiernos más abiertos a la sociedad, partiendo de la premisa de que la solución que atañe a los problemas públicos reviste de la intervención de todos los órdenes de gobierno.

El objetivo del presente artículo fue destacar la importancia de un federalismo cooperativo como factor catalizador de un GA hacia todos los niveles de gobierno, estatal y local, y no sólo en el ámbito federal –como ciertamente se instrumenta en la actualidad desde 2011–. También pretendimos recomendar instrumentos colaborativos y mecanismos de control que faciliten y aceleren el diseño e implementación de un GA como política pública transversal en los tres órdenes de gobierno. No debe olvidarse que la transparencia y la participación cívica son los componentes centrales de mayor apertura en el gobierno, y ello obliga a debatirlo en un marco de renovado federalismo, más cooperativo, comunicativo y colaborativo. Las TICS que devienen de un GE son un elemento central para hacer más eficiente la relación y la operación entre gobiernos en la gestión de los asuntos públicos complejos que involucra la acción de diversos órdenes gubernamentales.

Lo anterior implica reconocer y utilizar los instrumentos y mecanismos de colaboración y control, que respectivamente devienen de los tres modelos de RIG (Wright, 1997), donde la mira está puesta en la identificación de aquellos que resulten más favorables a la colaboración dentro del sistema federal mexicano.

Cuadro 4

Características de las RIG propuestas para diseñar e implementar un GA

Designación	Autoridad coordinada	Autoridad superpuesta	Autoridad inclusiva
Relación	Independiente	Interdependiente	Dependiente
Pauta de autoridad	Autonomía	Negociación	Jerarquía
Intensidad de las RIG	Baja	Alta	Baja
Mecanismos de control	Disputa	Reciprocidad y Aleatoriedad	Supervisión
Instrumentos de colaboración intergubernamental	Reorganización administrativa. Comisiones. Desregulación. Coordinación. Devolución.	Administración del conflicto. Comunicación individual y en grupo. Provisión de información. Investigación. Colaboración. Asociación.	Construcción de capacidades. Programas con el propósito de subvencionar. Regulación y supervisión.

Fuente: Elaboración propia con información de Wright (1997), Radin (2007) y Parrado (2010).

En esta óptica, una estructura de incentivos toma relevancia, puesto que la intensidad de las RIG puede llegar a ser intermitente en virtud del vaivén político sexenal, que representa la renovación de las autoridades a nivel federal y estatal. Visualizar los cambios que implica la forma de organización gubernamental actual es el primer paso para promover una mayor colaboración entre gobiernos de manera viable y sostenida.

Las RIG, que buscan abrir los gobiernos a la colaboración, tienen un carácter dialógico, conversacional e interrelacional, aspectos que resultan factores clave si se considera que las jerarquías organizativas se insertan en un entramado en red, orientada a la solución activa de los asuntos públicos. Bajo un GA, los gobiernos tienen la encomienda de actuar como facilitador, pero también de ir más allá y tomar parte activa en la búsqueda de la colaboración como objetivo central de una gestión pública más colaborativa.

Los instrumentos de colaboración intergubernamental más idóneos en un GA son la administración del conflicto, la comunicación individual y en grupo, la provisión de información, la creación de cuerpos de investigación, la definición de las estrategias de colaboración y formas de asociación pública, privada y social, en el marco de RIG de alta intensidad. Sin embargo, el gran reto está en crear una estructura de incentivos que aumente las relaciones de baja intensidad, hacia niveles de mayor intensidad en forma sostenida, cierta y viable.

La búsqueda de las RIG colaborativas es fundamental en los regímenes federalistas duales y centralizados que pretenden diseñar e implementar un GA, donde los poderes se mantienen en una órbita de clara separación de competencias. La importancia de cimentar las bases para un federalismo cooperativo, tiene implícito el gran reto de lograr más visibilidad en la hechura e implementación de un GA como política pública a nivel subnacional y local.

Los gobiernos en América Latina reflejan una tendencia en implementar gobiernos más abiertos, lo que se irá consolidando en la medida en que los gobiernos pongan en acción instrumentos de colaboración como los propuestos en este artículo. Un federalismo cooperativo produce condiciones que atisban la importancia de un mejor entendimiento y comunicación, lo que conduce a interrelacionarse en términos más colaborativos pero también con el propósito de crear un contexto de interoperabilidad gubernamental que facilite implementar soluciones en los asuntos públicos puestos en el plan de acción, en tanto política pública incorporada en la agenda de un gobierno abierto.

México es uno de los países fundadores de la Alianza por un Gobierno Abierto además de pertenecer a importantes organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Organización de los Estados Americanos y el Grupo de los 20, entre otros, los cuales dictan recomendaciones que los países han debido ajustar a sus propias realidades y contextos. México tiene el reto de hacer lo propio. La Alianza por el Gobierno Abierto representa una importante oportunidad para delinear y

atender, en una mirada introspectiva, la asignatura pendiente del sistema político mexicano: el federalismo cooperativo.

Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos muestran importantes avances en términos del GA a nivel local y subnacional, mientras que México se mantiene ausente el tema del *Open Government* en la agenda institucional de las entidades federativas y los gobiernos locales. Líneas futuras de investigación habrán de desarrollarse en torno a ventanas de oportunidad que se abrirán en la medida que se logre avanzar en la dirección trazada por un federalismo cooperativo como factor catalizador de un GA.

Bibliografía

- Aguilar, Luis, (1996) “Hacia un nuevo federalismo en México” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, UNAM, pp. 99-105.
- Arellano, David, (2010) “El enfoque organizacional en la política y gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales” en Merino, Mauricio *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública*. México, FCE y CIDE, pp. 61-92.
- Barceló, Daniel; Cabrero, Enrique; Cejudo, Guillermo; Merino, Mauricio; Nieto, Fernando; Pérez, Fernando; Serna, José María y Enrique Sobarzo, (2008) *Federalismo y descentralización*. México, CONAGO.
- Borja, Jordi, (2007) “Descentralización. Una cuestión de método” en Acuña, Carlos H. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate del ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 239-258.
- Calderón, César, (2012) “Por qué un gobierno abierto” en Concha, Gastón y Alejandra Naser (eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL, pp 27-29.
- Carmagnani, Marcelo, (1993) “Conclusión: El federalismo, historia de una forma de gobierno” en Carmagnani, Marcelo (coord.), *Federalismos Latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, FCE, pp. 397-416.
- Cunill, Nuria, (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. Ponencia presentada en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago de Chile, 18 - 21 de octubre.
- Cusba, Enrique, (2012) “Colaboración: El gobierno en doble vía con las personas” en Concha, Gastón y Alejandra Naser (coords.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 115-132.
- Fernández, Francisco, (2003) *El federalismo en América Latina*. México, UNAM.
- Fox, Jonathan, (2008) “Transparencia y Rendición de Cuentas” en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI, pp. 174-198.
- Garaizar, Pablo, (2012) “Colaboración” en Concha, Gastón y Alejandra Naser (coords.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 30-47.
- Guardián, Carlos, (2010) “¿Transparencia?” en Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía, Algón, pp.75-86.
- Hamilton, Alexander; Madison, James y John Jay, (2001) *El Federalista*. México, FCE.
- Hernández, Ana María, (2006) “Relaciones intergubernamentales” en *Espacios Públicos*. Vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 36-53.

- Jiménez, Carlos, (2013) “Sobre el término *Open Government* y su aparición documentada” en *Blog de Estratic*. Disponible en: <<http://tinyurl.com/dx3b7nm>> [Consultado el 25 de marzo de 2013].
- Llinares, Javier, (2010) “10 claves para entender la colaboración en el modelo *Open Government*” en Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía, Algón, pp. 59-62.
- López Ayllón, Sergio; Merino, Mauricio y Lourdes Morales (coords.), (2011) *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México, CIDE, ASE.
- Meijer, Albert; Curtin, Deirdre y Maarten Hillebrandt, (2012) “Open Government: Connecting Vision and Voice” en *International Review of Administrative Sciences*. SAGE, pp. 10-29.
- Méndez, José Luis, (1997) “Estudio introductorio” en Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, FCE.
- Naser, Alejandra y Gastón Concha, (2012) “Panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos” en Concha, Gastón y Alejandra Naser (coords.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 11-26.
- Naser, Alejandra; Concha, Gastón y Diana Parra, (2012) “Presentación” en Concha, Gastón y Alejandra Naser (coords.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 5-10.
- Nemirovcsi, Osvaldo, (2010) “Cambio cultural” en Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía, Algón pp. 87-102.
- Noveck, Beth, (2009) *Wiki Government. How Technology can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington DC, Brooking Institution.
- Parrado, Salvador, (2010) “The role of Spanish Central Government in a Multi-Level State” en *International Review of Administrative Sciences*. Londres, SAGE, pp 469-488.
- Pérez Correa, Fernando, (2008) “El federalismo mexicano del siglo XXI” en Barceló, Daniel Armando et al., *Federalismo y descentralización*. México, CONAGO, pp. 25-90.
- Pontifes Martínez, Arturo, (2002) “Relaciones Intergubernamentales” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. México, UNAM, pp. 43-59.
- Popper, Karl, (2010) *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona, Paidós.
- Purón, Gabriel y Gil-García, Ramón, (2012) “Gobierno abierto, tecnologías de información y análisis de políticas públicas: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe”. Ponencia en el XVII Congreso del CLAD. Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre- 2 de noviembre.
- Radin, Beryl, (2007) “The Instruments of Intergovernmental Management” en Peters, B. Guy y Pierre Jon (eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres, SAGE, pp. 365-376.
- Ramírez, Álvaro, (2011) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales” en *Revista Enfoques*. Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 199-225.

- Sartori, Giovanni, (1987) *Teoría de la democracia. Tomo 1. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Universidad.
- Scharpf, Fritz, (2005) “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa” en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, INAP, pp. 173-202.
- Smith, Andy, (2007) “Multi-level Governance: What It is and How Can be Studied” en Peters, B. Guy y Pierre Jon (eds.), *Handbook of Public Administration*. Londres, SAGE, pp. 377- 394.
- Subirats, Joan, (2012) “Nuevos tiempos. ¿Nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta”. *Conferencia magistral del XVII Congreso del CLAD*. Cartagena de Indias, Colombia, 30 de octubre-2 de noviembre.
- United States Government, (2011) *The Obama Administration’s Commitment to Open Government: A status report*. Washington, White House.
- Uvalle, Ricardo, (2004) “Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo” en *Revista Iztapalapa*. Núm. 56, pp. 19-37.
- Uvalle, Ricardo, (2009) “Gestión de redes institucionales” en *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. México, UAEM, Número especial IA, pp. 41-72.
- Vercelli, Ariel, (2010) “Datos, informaciones, obras y gobiernos abiertos a los ciudadanos” en Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.), *Open Government: Gobierno Abierto*. Andalucía, Algón, pp. 251-265.
- Wright, Deil S., (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, FCE.