

## Altos funcionarios del estado y funcionamiento multinivel del Estado español

Jorge Crespo González<sup>1</sup>

Recibido: 05/10/2018 / Aceptado: 19/11/2018

**Resumen.** El presente trabajo pretende analizar y comprender qué posición y visión tiene la alta función pública del Estado de la cooperación y coordinación en un contexto de fuerte descentralización política interna y de gran complejidad externa cual es el español. La selección de la alta función pública como instrumento para conocer el funcionamiento del Estado se justifica por las funciones que desarrolla, su cercanía al proceso decisorial y la investigación comparada, que destaca sus funciones adhesivas y lubricantes en sistemas políticos complejos. La investigación ha implicado definir la relación existente entre alta función pública y coordinación y, respecto de esta última, establecer un concepto operativo inspirado en la obra de Metcalfe. Los resultados derivan de un trabajo empírico consistente en confrontar la escala de coordinación con las percepciones de los Administradores Civiles del Estado (cuerpo generalista de élite de la Administración general del Estado en España) y con entrevistas a importantes académicos y miembros de dicho cuerpo. Las conclusiones sugieren, por una parte, que el tejido organizativo e institucional que garantiza la coordinación multinivel en España no es el adecuado para la complejidad territorial del Estado español y, por otra, la posibilidad de replicar el estudio en otros niveles de gobierno interno e incluso a nivel internacional.

**Palabras clave:** Función pública; funcionamiento; coordinación; cooperación; gobernanza multinivel; Administradores Civiles del Estado.

### [en] Senior public officials and multilevel performance of Spanish State

**Abstract.** In this research, the author aims to conduct an intergovernmental analysis on high public function of the Spanish State, based on the premise that senior officials are a critical actor for the governance of societies and they constitute too a good instrument to know basic aspects of the performance of states, such as coordination between levels of government. Institutional and legal aspects have been well documented in recent Spanish intergovernmental research, yet the role of senior officials in the multilevel political situation is less often studied. Within this framework, the main specific objective is to show that senior officials of the Spanish General State Administration (AGE in Spanish) are a relevant actor to explain the multilevel performance in Spain, given their outstanding participation in multilevel coordination and cooperation. The research methodology has incorporated, in addition to the consultation of the published available sources, an empirical work applied on the Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, the only collective of the AGE with a generalist dimension who participates in the formulation and implementation of intergovernmental policies and besides with a significant presence in the cooperation and coordination bodies between levels of government. Results reveal, first, the relevance to examine high public officials from the approach of the Intergovernmental Relations (IGR). Secondly, the analysis confirms that senior public officials are essential to understand the current performance of Spanish State and its possibilities for improvement. In this sense, an operational concept of intergovernmental coordination was designed by the researcher from different authors support (e.g., Less Metcalfe or Robert Agranoff) and a scale was

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid  
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración

established for its qualitative measurement; this concept and scale were successfully (in his opinion) applied in the empirical work. As a finding, it was possible to verify that Spanish model of IGR is today basically cooperative, although it is gaining space quickly a conflictive view of the relations between the State (national level) and Autonomous Communities, as well as a tendency to separate management. Besides, the improvement of multilevel coordination appeared clearly as a challenge.

**Key words:** Public officials; performance; metcalfe; Spain; coordination; cooperation, intergovernmental relations; national administration; Senior Public Service; federalism.

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Escasez de análisis académicos con base empírica sobre el binomio coordinación-alta función pública. 3. El abordaje analítico de la coordinación intergubernamental a través de la alta función pública. 4. Algunos resultados sobre la coordinación multinivel del Estado español. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

**Cómo citar:** Crespo González, J. (2018) Altos funcionarios del estado y funcionamiento multinivel del Estado español, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* nº 5-2, 153-169.

## 1. Introducción

El presente trabajo da cuenta de una investigación más amplia en que se analizó el rol intergubernamental de la alta función pública española, tomando como colectivo a efectos de extracción de información el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (ACE en lo sucesivo), principal colectivo al servicio de la Administración general del Estado español con carácter generalista y con funciones predirectivas y directivas directamente implicado en actividades con proyección multinivel<sup>2</sup>.

La importancia de la alta función pública a efectos intergubernamentales había sido puesta de relieve por la literatura científica estadounidense en la primera mitad del siglo XX (por ejemplo, McCulloch, 1965, o Weidner, 1960). Más recientemente, otros autores han enfatizado sus funciones de acceso al centro político (Agranoff, 1991), o las capacidades adhesivas y lubricantes para el sistema político británico de la alta función pública (Parry, 2012 y 2004), pero la realidad es que los estudios de base empírica son la excepción y los que se focalizan en la coordinación intergubernamental o multinivel y las actitudes y percepciones de la función pública prácticamente inexistentes (Crespo, 2017).

En el marco descrito, el presente trabajo es una contribución que pretende analizar y comprender qué posición y visión tiene la alta función pública del Estado, a través de los ACE, de la cooperación y coordinación en un contexto de fuerte descentralización política interna y de gran complejidad externa cual es el español.

Para ello se comenzará por realizar un breve análisis sobre la escasez de estudios que vinculan la coordinación intergubernamental o multinivel con la alta función pública. A continuación se planteará una línea de trabajo sustentada en un concepto enriquecido de “coordinación”, inspirado en la obra de METCALFE (1993, 1994) y

---

<sup>2</sup> El trabajo empírico incorporó la respuesta a un cuestionario de 102 de sus miembros y la realización de múltiples entrevistas a académicos de la talla de Sabino Cassese, Manuel Arenilla o Mariano Baena del Alcázar. La fase de obtención de datos finalizó en el año 2016 y debemos agradecer la colaboración de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y del Instituto Nacional de Administración Pública de España. El autor también quiere agradecer las sugerencias de mejora recibidas por parte de los evaluadores anónimos de esta revista.

que permite una medición cualitativa de la misma a partir de las percepciones de un actor clave, la alta función pública. Posteriormente, se expondrán algunos resultados derivados de confrontar las herramientas analíticas con la Administración española del Estado, a través de una investigación empírica desplegada sobre los ACE. Y finalmente se extraerán algunas conclusiones, no siendo la menor la necesidad de explorar el funcionamiento de las políticas públicas multinivel, o las relaciones intergubernamentales (RIG de ahora en adelante), a través de un actor clave (la función pública) y la intervención del mismo en un elemento medular para el funcionamiento de los Estados, la coordinación multinivel.

## **2. Escasez de análisis académicos con base empírica sobre el binomio coordinación-alta función pública**

Sorprende la importancia que se otorga en los textos científicos a la cooperación y coordinación y las escasez de estudios que las traten monográficamente, fuera de las consideraciones meramente normativas, lo que desgraciadamente está en la línea de lo expresado hace bastantes años por Bañón (1998), quien destacaba el gran esfuerzo político e intelectual dedicado a las grandes cuestiones del ordenamiento jurídico y de la distribución de competencias y, sin embargo, el escaso destinado a la gestión de las políticas públicas y al funcionamiento real del Estado, entre cuyos aspectos básicos la cooperación y coordinación adquieren un singular relieve como principios de relación preferentes en un entorno que armoniza el autogobierno con las competencias compartidas. En este marco, se exige conocimiento de la manera en que se aplica la realidad cooperativa, y ello implica interrogar a los que atesoran ese conocimiento que, en palabras de García Morales (2006: 10), son los gobiernos y los altos funcionarios del Estado.

En la literatura intergubernamental y politológica se ha hecho referencia a la coordinación para expresar la dificultad de diferenciarla de otros términos vecinos (METCALFE, 1994; Crespo, 2017), su importancia en las fórmulas de cooperación y negociación y para la construcción del consenso en un entorno de influencia e intercambio político que exige un predisposición cooperativa de los actores y la participación de las burocracias (Morata, 1991: 157-160), su protagonismo general en el marco de la gobernanza (Ruano, 2002, citando a Le Gales) y como expresión del incremento de la interdependencia (METCALFE 1994: 235), o su necesidad para articular las actuaciones y capacidades de actores diversos en un contexto de redes e interrelación (Agranoff, 1991: 4), lo que la constituye en un “necessary work in progress” (Agranoff, 2011: 55). Otros autores, como Marando y Florestano (1999: 399), incluyen a la coordinación dentro de la investigación intergubernamental destinada a la resolución de problemas, dando un valor relativo a la jerarquía y mucho mayor a la acción conjunta. Y muy tempranamente, Agranoff y Lindsay (1983), aportaron unos aspectos para el análisis de la coordinación en escenarios intergubernamentales, como por ejemplo la necesidad de conocer el contexto estructural de las RIG, asumir la naturaleza política de la tarea coordinadora, reconocer que la participación en las redes de políticas agrega una dimensión técnica y exige participación de especialistas junto a la integración de distintas perspectivas; y, finalmente, que todos los actores pragmáticamente pongan el acento en la resolución de problemas. También los hay que abordan su importancia en las estructuras multinivel, a partir de los partidos políticos (Aja y Colino, 2014).

Por otra parte, hay que expresar que los análisis sobre la coordinación apoyados en fuentes empíricas son extremadamente escasos, y más aún con carácter monográfico y referidos a la alta función pública del Estado. En España contamos con algunas informaciones sobre la coordinación procedentes de la investigación dirigida por Arbós (2009) que analiza las RIG en el Estado autonómico desde la posición de los actores; y a nivel internacional cabe destacar las derivadas de las encuestas realizadas en EEUU en el siglo XX, y de las que nos han dado cuenta McCulloch (1965) y Weidner (1960). Pero en este último caso deben tenerse en cuenta varias limitaciones, no siendo la menor que los estudios han sido elaborados más pensando en cómo ven los funcionarios de los Estados federados y administración local americana, o administración autonómica española en el caso del estudio de Arbós, las RIG y no tanto (salvo breves consideraciones) desde el nivel federal o nacional de gobierno. También que en ambos casos se incluyen los funcionarios designados o políticos junto con los altos funcionarios nombrados, lo que, a pesar de la gran proximidad y mezcla que se da entre los dos colectivos en prácticamente todos los sistemas políticos, y especialmente en el caso español, hace que las conclusiones no sean específicas al colectivo de altos funcionarios profesionales. Aun así, y por su interés, esos estudios fueron utilizados, en cuanto fue posible, para complementar o matizar los resultados de nuestra investigación.

### **3. El abordaje analítico de la coordinación intergubernamental a través de la alta función pública**

En cualquier caso, parece indiscutible que los aspectos ligados a la coordinación, en sus diferentes variantes, constituyen los instrumentos conectivos que sirven de infraestructura básica para el despliegue de las RIG (Crespo, 2017) y que respecto de su concreción práctica la alta función pública puede aportar mucho, lo que exige una redefinición operativa, mediante un concepto de coordinación amplio, que incorpore aspectos jerárquicos y normativos, pero también la cooperación y la colaboración. Y ello con vistas a construir un instrumento analítico que permita medir y mejorar las capacidades de la coordinación intergubernamental a partir de un actor muy relevante (la alta función pública) y el entramado relacional en que la misma participa, válido para su aplicación al caso español y por extensión a otros regidos por un principio de fuerte distribución territorial interna del poder político. No en vano, Arbós (2009: 22-23) nos advertía que “resulta imprescindible hablar con quienes tienen una experiencia directa de las relaciones intergubernamentales. Esas personas son los actores que las conocen, por su participación en las instituciones en las que toman los acuerdos o por el papel que asumen en la ejecución de los mismos. La interlocución con ellas ha resultado de un enorme interés...”.

En este contexto, es relevante destacar qué se entiende por alta función pública. La misma históricamente se ha identificado con una fuerte cualificación y profesionalización, así como con una posición elevada en el sistema político-administrativo. A efectos operativos, y siguiendo la tradición de los estudios sobre burocracia en España, se ha optado por identificarla con el segmento de funcionarios que forman parte de los cuerpos superiores (que exigen titulación universitaria de carácter superior en el acceso) y que desempeñan funciones estratégicas en la Administración General del Estado, ya sea por su participación en la formulación de políticas y/o

implantación de las mismas, como por su posición central en el entramado de interacciones que vincula a la política con la sociedad a través de la Administración. Entre los colectivos que forman parte de la alta función pública española destaca el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, generalista con funciones predirectivas y directivas que, además de preocuparse de las tareas de administración general y gestión de los recursos comunes de los ministerios, realiza funciones de asesoramiento político y técnico y participa en la aplicación de políticas de proyección intergubernamental, así como en los foros de coordinación intergubernamental. Sobre este importante cuerpo se ha aplicado el trabajo empírico y en el mismo quedó claramente establecido que sus funciones tienen un claro compromiso con la gobernanza multinivel de Estado español, lo que se sustancia en su participación en espacios orgánicos y funcionales de cooperación intergubernamental para, como ilustración, la elaboración de respuestas parlamentarias, co-elaboración de actos normativos, gestión e implantación de políticas públicas y, significativamente, aunque en menor medida, participando en los órganos sectoriales y bilaterales de cooperación/coordinación entre Estado y Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA).

Una vez la concepción de alta función pública establecida, hay que reconocer que, entre los altos funcionarios públicos, tomados como un todo, hay las mismas divergencias hacia las RIG que entre la población general, por lo que no es posible encontrar generalizaciones para todo el conjunto, pero sí algunas pautas que caractericen los diferentes colectivos (McCulloch, 1965: 128-129), lo que implica que el análisis deba realizarse grupo a grupo (Weidner, 1960: 118). También en España se ha hecho notar más recientemente que la dinámica que siguen las RIG puede variar sustancialmente según los sectores de actividad o política pública, aun teniendo estructuras institucionales parecidas (Arbós, 2009: 26). Lo anterior implica que los análisis deban realizarse colectivo a colectivo, o cuerpo a cuerpo, y entre ellos nosotros diferenciamos por su interés para la Administración general del Estado el de ACE por los considerandos expresados en su momento, que comparten el planteado por Arbós (2009: 27) respecto del personal profesional de los servicios centrales: una alta formación especializada, cultura de gobierno e institucional que no se da en la misma medida en las funciones públicas autonómicas y la reserva de importantes funciones del Estado en lo relativo al liderazgo, arbitraje y discrecionalidad en el uso de los recursos. No en vano, en la investigación empírica realizada por el autor se comprobó que los ACE colaboran decisivamente con los políticos en la confección de decisiones públicas e implantación de las mismas con impacto autonómico, lo que permite confirmar la posibilidad de ejercitar el “veto decisorio” y “paralizante” con que el profesor Baena (1988) caracterizaba a la alta función pública.

Habida cuenta de la confusión conceptual que rodea al concepto “coordinación”, a cuya disolución se ha dedicado una obra muy meritoria (Bouckaert, et al. :2010), puede establecerse con carácter general que tradicionalmente se asocia a la superioridad jerárquica, en un entorno esencialmente intra-organizativo, y que además incorpora dimensiones formales o informales, verticales u horizontales, impuestas o voluntarias y que incluso se complementa y sustituye en ocasiones por los conceptos de cooperación y colaboración. Ante estas circunstancias, encontramos de interés adoptar un concepto revisado que admita su aplicación a las RIG y que, además, permita un diagnóstico de la situación y la propuesta de líneas de mejora. A tales efectos es importante razonar en términos sistémicos y asociar la idea de coordinación a una atribución del sistema político concreto objeto de consideración en su conjunto,

y no como una prerrogativa de un actor o de un nivel de gobierno. Ello permite un redescubrimiento del valor de las diferentes tareas asociadas a la interacción entre niveles de gobierno, introduciendo aspectos informativos, comunicativos, preventivos y proactivos, así como actos de supervisión y orientación a nivel estratégico. Y para ello nos apoyamos en la obra de Les Metcalfe (1994) y particularmente en su escala de medición de la coordinación, aunque dándole una lectura inter-organizativa y multinivel, para construir un concepto enriquecido de coordinación, cuya sistematización y operativización permitiera una medición cualitativa de la misma, vista desde la alta función pública del Estado que ejemplifican los ACE.

Por coordinación intergubernamental entendemos el proceso sistémico o estructural que permite el encuentro de representantes de diferentes instancias de gobierno a fin de negociar la adopción de decisiones y la aplicación y gestión de las políticas públicas, mediante el uso de diversas técnicas (ajuste mutuo, supervisión directa y las diferentes versiones de la normalización). Concebir la coordinación como proceso implica no identificarla con la actividad de un órgano o autoridad, sino entenderla como un atributo del sistema político en su conjunto, lo que permite una mejor lubricación entre diferentes niveles de gobierno y administración, así como una integración más pluralista de los intereses afectados.

La escala que permite una medición cualitativa de la coordinación intergubernamental se basa en la confeccionada, como ha sido ya mencionado, por Metcalfe con otro propósito (analizar el grado con que las Administraciones nacionales se coordinan para abordar el desafío de la negociación de políticas en el marco de la Unión Europea) lo que ha supuesto una ayuda conceptual pero asimismo ha implicado un notable esfuerzo de adaptación al objeto de este trabajo. Ello ha permitido establecer una escala con 9 niveles o escalones, que oscilan desde la gestión separada de las políticas por los actores de los diversos niveles de gobierno (nivel mínimo), hasta la compartición entre ellos de una estrategia de gobierno conjunto (nivel máximo). La aplicación de la misma al colectivo de ACE ofrece resultados interesantes, tanto desde una perspectiva académica como práctica, y proporciona una base de partida para estudios posteriores como, por ejemplo, las altas funciones públicas autonómicas, otros altos cuerpos de la Administración general del Estado, o para replicar el análisis en Administraciones de otros países.

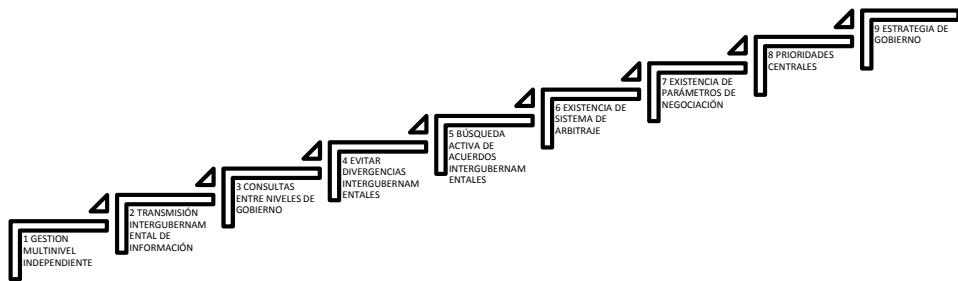
La escala de Metcalfe tiene la virtualidad de adaptarse a nuestro concepto de coordinación, incorporando aspectos no convencionales en el mismo, tales como la cooperación y la colaboración. Además, el propio autor anticipó que “si bien la escala se diseñó para examinar las diferencias y similitudes que presentan las distintas administraciones nacionales de la CE, su aplicación no se limita a un contexto en particular. Los conceptos básicos y la forma de la escala son bastantes generales. Puede aplicarse en cualquier contexto gubernamental en el que exista interdependencia y, por ende, la necesidad de que las organizaciones trabajen en conjunto”. Es obvio reseñar que los contextos intergubernamentales o de gestión multinivel responden a esta característica y por ello, e inspirándose en la escala de Metcalfe, el autor de este artículo ha realizado una adaptación de la misma a la gestión multinivel española, para concretar el nivel en que se mueve la coordinación entre la AGE y las autonómicas respecto de las políticas públicas. Dicha adaptación ofrece la siguiente escala<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Más información sobre las condiciones de creación y aplicación de la escala de medición de la coordinación inspirada en Metcalfe puede obtenerse en Crespo (2017).



- 1.– Independencia intergubernamental.** La Administración del nivel nacional de gobierno y la de los mesogobiernos afectados tienden a formular y gestionar individualmente sus políticas, de acuerdo con las facultades que tienen sobre las mismas. Lo que exige un reparto claro de funciones y su aceptación.
- 2.– Transmisión de información a otros niveles de gobierno.** Aunque la Administración de cada nivel de gobierno goza de autonomía respecto de sus facultades sobre las políticas, existe la obligación de informar y para ello existen normas y procedimientos formales e informales.
- 3.– Consulta intergubernamental.** En el marco de las facultades de cada Administración, no solo se remite información sobre las diferentes políticas, sino que se espera retroalimentación o una reacción del receptor. Ello implica un flujo de información bidireccional y que se acepta la influencia de otras Administraciones.
- 4.– Evitar las divergencias intergubernamentales.** Se desarrollan mecanismos preventivos para salvar diferencias e incoherencias entre la Administración del nivel nacional de gobierno y la Administración de los mesogobiernos.
- 5.– Búsqueda de acuerdos intergubernamentales.** La Administración del nivel nacional de gobierno y la Administración del/os mesogobierno/s afectado/s no solo evitan el conflicto por omisión (de manera negativa) sino que realizan un trabajo conjunto proactivo hacia posturas conjuntas y complementarias. No se trata solo de solucionar conflictos sino de buscar intereses comunes.
- 6.– Existencia de un sistema de arbitraje de diferencias intergubernamentales.** Cuando las contradicciones no son resueltas por canales voluntarios, interviene un árbitro, unidad o institución externa que dirima el conflicto, contando con legitimidad y credibilidad para hacerlo.
- 7.– Definición de parámetros de negociación multinivel.** Se han fijado límites o parámetros, por quien tiene la responsabilidad coordinadora, que, aunque dejan margen de decisión a los actores, expresan las líneas que no deben atravesarse y del mismo modo se penalizan los comportamientos no coherentes con la acción colectiva.
- 8.– Establecimiento de prioridades intergubernamentales.** Dichas prioridades, formuladas por quien tiene la capacidad coordinadora en comunicación con las Administraciones afectadas, constituyen un marco claro de referencia para resolver las diferencias y, al mismo tiempo, proporcionan un sistema para incentivar y reconocer decisiones coherentes con ellas.
- 9.– Estrategia intergubernamental de gobierno.** Los gobiernos y administraciones de los distintos niveles territoriales actúan como un todo unificado en la formulación y desarrollo de políticas. Presupone información, comunicación y confianza mutua plenas entre las Administraciones afectadas, quienes aceptan de manera unívoca los objetivos y la gestión intergubernamental. Es el nivel máximo de coordinación y su posibilidad de consolidación es más teórica que real. (Véase el gráfico 1)

**Gráfico 1.** Escala para medir la coordinación intergubernamental

Fuente: Elaboración propia mediante adaptación de Metcalfe (1994).

#### 4. Algunos resultados sobre la coordinación multinivel del estado español

Entre los resultados del estudio de las actitudes de los ACE respecto de la coordinación multinivel pueden destacarse los siguientes:

**1. Se sugiere que el modelo español de RIG responde a un diseño fundamentalmente cooperativo (interdependiente) pero en el que los comportamientos propios del modelo separado (gestión separada de políticas públicas) van ganando espacio aceleradamente.**

Ya la literatura había hecho notar que el pesimismo sobre las RIG en España no estaba justificado, pues las diferencias con otros países no son tan grandes y además en los últimos años han adquirido un alto grado de institucionalización, formalización y desarrollo (Arbós, 2009: 138), y aunque entre las funciones públicas de los mesogobiernos se produce una mayor simpatía hacia una mayor expansión de estos desde el punto de vista funcional y un mayor temor hacia el intervencionismo federal, como han mostrado las investigaciones estadounidenses (McCullogh, 1965: 129), también es cierto que se respeta un cierto grado de tolerancia con el papel del Estado en materia de iniciativa y coordinación, con independencia de la distribución de competencias (Arbós, 2009: 180).

Los ACE destacan diversas dimensiones conflictivas de las RIG (véase Tabla 2) en el Estado autonómico, particularmente las derivadas de la financiación de las CCAA (señalada por el 89,2% de las respuestas), el reparto de competencias (indicado por el 70,6%) y del modelo de Estado y su eventual reforma (señalado por el 63,7%). Sin embargo, la posición jerárquica de la Administración general del Estado respecto de las Administraciones autonómicas, sólo es citada como característica problemática importante por el 11,8% de las respuestas, y la cooperación entre Administraciones por el 31,4%. Otros datos también expresan como problemáticos el diseño y funcionamiento del Senado (74,7% de las respuestas), la excesiva tendencia autonómica a la gestión separada (71,3%) y la deficiente cultura de cooperación y gestión intergubernamental del personal político (69%), contrastando los datos de esta última con los obtenidos para la propia del personal público profesional (14,9%).



**Tabla 2.** Principales problemas de funcionamiento del Estado autonómico

La ubicación orgánica de los órganos de cooperación multilaterales (por ejemplo, las conferencias sectoriales)	11,5%
El funcionamiento de los órganos de cooperación multilaterales (por ejemplo, las conferencias sectoriales)	31%
El diseño y funcionamiento de los órganos de cooperación bilateral entre Estado y CCAA	31%
El diseño y funcionamiento actual del Senado	74,7%
La cultura de cooperación y gestión intergubernamental existente entre el personal político de los diferentes niveles de gobierno.	69%
La cultura de cooperación y gestión intergubernamental existente entre el personal público profesional de los diferentes niveles de gobierno	14,9%
La excesiva tendencia a la coordinación por parte del nivel nacional de gobierno	11,5%
La excesiva tendencia a la gestión particular y separada por parte de las CCAA	71,3%
Otros	5,7%

Fuente: Elaboración propia.

## 2. La coordinación y cooperación son mayores en los ámbitos técnicos y profesionales que en los políticos.

En esto la percepción de los ACE sigue las pautas determinadas en estudios previos, que especifican que en el ámbito técnico (y por lo tanto entre altos funcionarios especializados) existe una acusada tendencia a la cooperación, mientras que en la medida en que los asuntos se politizan (o interviene personal político) emerge con más frecuencia el conflicto. De esta manera, los resultados para el ámbito estadounidense sugieren que existe una menor estima por las RIG y se soporta peor la supervisión de otro nivel de gobierno si los funcionarios son elegidos (políticos), mientras que la cooperación se incrementa sustancialmente cuando intervienen exclusivamente altos funcionarios técnicos (McCullogh, 1965: 136), lo que se confirma para los ACE, junto al hecho de que los funcionarios que tienen mayor grado de contacto con otros niveles de gobierno disponen de actitudes más positivas hacia la cooperación intergubernamental que aquellos otros que disponen de pocos o ningún contacto. En efecto, el trabajo empírico realizado mostró que los ACE en el ejercicio de sus funciones tienen un claro compromiso con la gobernanza multinivel del Estado español, lo que se sustancia en su participación en espacios orgánicos y funcionales de cooperación intergubernamental.

También fue verificado por el trabajo de campo realizado que, aunque haya mucho “ruido” en la gestión o negociación política de los asuntos, y alto grado de conflicto, frecuentemente a los problemas generales de contacto se superponen las alianzas técnicas profesionales de altos funcionarios y directivos que permiten que las cosas sigan adelante y se llegue a acuerdos. A ello se refiere Arbós (2009: 292) cuando explicita que “la conflictividad en los diversos sectores, a pesar de la distinta afiliación política, es normalmente compensada por las alianzas técnicas y profesionales”. A estos efectos, cobran interés las respuestas que nos fueron dadas en el trabajo empírico al interrogar respecto de los roles que desempeñan los ACE, concluyéndose que entre ellos predominan aquellos ligados a la compe-

tencia técnica y jurídica, pero también respecto de los valores básicos del servicio público (neutralidad e imparcialidad), sin desprestigiar aspectos creativos (rol de ideadores y formuladores) junto a los que facilitan la interacción entre actores (facilitadores y mediadores) (véase Tabla 3). Algunos funcionarios afirmaron:

“En general, el grado de cooperación es muy elevado”.

“La cooperación a nivel técnico es perfecta. A nivel político, nefasta, aunque depende de la personalidad del político concreto”.

“Existen redes informales que están llegando a acuerdos relevantes. Por ejemplo, la red interadministrativa de calidad de los servicios”.

“En materias de competencia compartida, por ejemplo, cartografía, la cooperación entre directivos públicos es máxima”.

Sin embargo, otros ACE expresaban opiniones críticas, ya fuera por apoyar un mayor peso de la posición del Estado central en las negociaciones y conflictos o, en menos ocasiones, por denunciar que la Administración del Estado no está interesada en lo que ocurre en las CCAA:

“Creo que el acento debe ponerse en el principio de coordinación, no en el de cooperación, que rezuma buenas intenciones, pero escasos resultados”

“En caso de conflicto debe prevalecer la opinión del Estado”

“Los funcionarios periféricos hemos soportado la implementación de las políticas estatales dictadas por quienes desconocen la realidad local y no tienen intención de conocerla”.

**Tabla 3.** Roles que se concretan en el ejercicio profesional de los ACE

ROLES	%
El rol técnico de expertos que ejercen una competencia	89,2
El rol de patrocinio de intereses	5,9
El rol de agente (bróker), que negocia intereses diferentes	15,7
El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos	52
El rol partidista, que defiende una posición política bien clara	2,9
El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas	71,6
El rol de garante de la imparcialidad del Estado	87,3
El rol de expertos legales	68,6
El rol de defensor cívico que protege los derechos de la colectividad	42,2
Otro	1

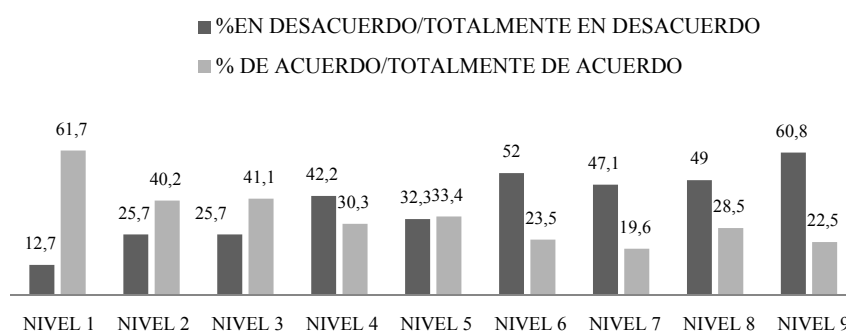
Fuente: Elaboración propia a partir de Aberbach, Putnam y Rockman (1981)

### **3. El nivel básico de coordinación que ha incorporado el funcionamiento de los niveles de gobierno en España se considera insuficiente para las necesidades de un Estado fuertemente descentralizado políticamente.**

Las respuestas a la escala de medición de la coordinación intergubernamental (véase Gráfico 4) sugieren que se han consolidado los 3 escalones básicos (re-

parto de funciones, transmisión de informaciones y consultas entre niveles de gobierno), y están en trance de consolidación los dos siguientes: existencia de mecanismos preventivos para evitar divergencias y proactivos para buscar el acuerdo. Sin embargo, a partir del escalón 6, y coincidiendo con los aspectos más estratégicos, es donde se encuentran los aspectos que plantean una ambiciosa agenda de mejora. En efecto, las respuestas de los encuestados y entrevistados insinúan la necesidad de intervenir en el sistema de arbitraje de las diferencias intergubernamentales, así como en la fijación de parámetros de negociación y de prioridades intergubernamentales en el marco de una estrategia nacional de gobierno. A estos efectos, y al haber realizado un trabajo empírico específico sobre el particular, estimamos que la cantidad y cualidad de los datos que hemos manejado para allegarnos el resultado anterior es superior a los establecidos en investigaciones precedentes. De hecho, respecto del caso español, y usando tácitamente el esquema de Metcalfe aunque sintetizado en tres niveles o grados de coordinación (bajo, medio y alto), encontramos que Arbós (2009: 295-8) especifica que existe un grado mínimo de coordinación pues existe intercambio de información entre CCAA y Estado en los diversos sectores, aunque alerta respecto de que en caso de conflicto dicha información pueda ser de mala calidad; también que se alcanzaría un grado medio de coordinación cuando se produce la integración de aspectos técnicos y la comunicación de estrategias de actuación por parte de las CCAA en las políticas, lo que ocurre esencialmente si hay incentivos para cooperar; y, finalmente, en lo referido al grado alto de coordinación, que se cifra en la toma conjunta de decisiones, se detecta que sigue siendo iniciativa del Estado y no de las CCAA y cuando eventualmente se materializa no se realiza el necesario seguimiento y evaluación de las políticas.

**Gráfico 4.** Medición de la coordinación intergubernamental en España vista por los ACE



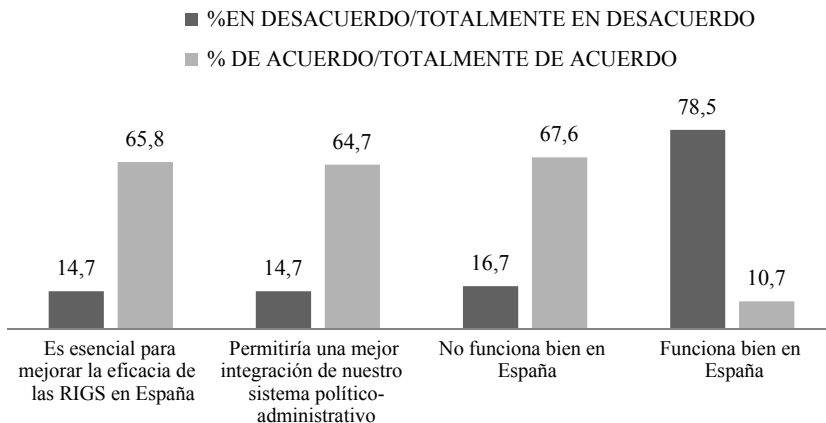
Fuente: Elaboración propia.

#### **4. La movilidad inter-administrativa de la alta función pública tendría un efecto benéfico para la coordinación y cooperación entre niveles de gobierno.**

Con la pretensión de intentar mejorar la relación entre niveles de gobierno, se solicitó información a los ACE sobre su percepción del asunto desde la perspectiva de la alta función pública y, en concreto, respecto de si la movilidad inter-

organizativa tendría un efecto benéfico para la coordinación intergubernamental. En la formulación habíamos considerado lo explicitado en las encuestas referenciadas por McCullogh, las cuales expresaban que aquellos altos funcionarios con mayor grado de contacto con otros niveles de gobierno, o que habían trabajado en alguno de ellos distinto del actual con carácter previo, eran más proclives a ver las RIG como cooperativas, lo que conllevaría valores tendentes a favorecer la coordinación (por ejemplo, McCullogh, 1965: 135). Weidner (1960: 119), también señaló que más relevante que la edad, los años de antigüedad y el lugar de residencia era si los altos funcionarios disponían de una percepción positiva de las RIG, la tipología de su formación y si habían trabajado antes en otros niveles de gobierno. En nuestro trabajo empírico, los ACE respaldaron la importancia de la movilidad de los altos funcionarios entre Administraciones públicas, como aspecto que podría generar un funcionamiento actual más integrado para el Estado español. Los encuestados expresaron su conformidad con que dicha movilidad es esencial para mejorar la eficacia de las RIGS en España y que la misma permitiría una mejor integración de nuestro sistema político-administrativo. Sin embargo, el 78,5% de ellos expresó desacuerdo con su funcionamiento y solo un 3,9% indica que no debería cambiar. En las entrevistas se traslada la escasa simpatía que las autoridades autonómicas tienen por la movilidad interadministrativa y la paradoja de que, a pesar de su permisión por la normativa, los usos administrativos han tendido a cerrarla. Además de modificar esas malas prácticas, se señalan algunas formas de mejorar la movilidad como, por ejemplo, el intercambio temporal de funcionarios, o favorecer la ocupación de puestos apropiados en las diferentes Administraciones a originarios de otras.

**Gráfico 5.** La movilidad inter-administrativa en España



Fuente: Elaboración propia.

A la vista de la riqueza y consistencia de los datos anteriores, podemos concluir que, mediante el estudio de la posición y percepciones de la alta función pública, en este caso ejemplificada en los ACE, pueden extraerse provechosas enseñanzas para diagnosticar, comprender y mejorar la cooperación y coordinación en los Estados.

## 5. Conclusiones

La alta función pública o función pública estratégica se considera un buen instrumento para indagar sobre el funcionamiento (en términos de coordinación y cooperación) de los sistemas político-administrativo complejos y fragmentados sometidos a distintos grados de gobierno multinivel. Lo que se ha visto confirmado para el caso español a través de una investigación dirigida por el autor y finalizada recientemente, que incorporaba un análisis empírico de la alta función pública española. En ese marco, se ha concluido que:

1. La función pública es un actor crítico de las RIG en España y que desde ella puede realizarse un análisis de la coordinación intergubernamental. Dicho análisis nos proporcionó, además de un concepto de coordinación intergubernamental operativo (el proceso sistémico o estructural que permite el encuentro de representantes de diferentes instancias de gobierno a fin de negociar la adopción de decisiones y la aplicación y gestión de las políticas públicas, mediante el uso de diversas técnicas –ajuste mutuo, supervisión directa y las diferentes versiones de la normalización) y una escala de medición de la misma inspirada en Metcalfe (1994), las evidencias para concluir que, de acuerdo con lo manifestado por los ACE, estamos todavía hoy ante un modelo de RIG fundamentalmente cooperativo, en el que va ganando espacio una visión conflictiva de las relaciones entre Estado y CCAA, así como una tendencia hacia la gestión separada, y en el que la coordinación supone claramente una asignatura a mejorar.
2. Desde el punto de vista intergubernamental, el colectivo estudiado interpreta sus expectativas de actuación en términos ligados a la competencia técnica y jurídica, pero también respecto de los valores básicos del servicio público (neutralidad e imparcialidad), sin despreciar aspectos creativos (rol de ideadores y formuladores) junto a los que facilitan la interacción (facilitadores y mediadores), aspectos estos últimos de especial interés para la coordinación multinivel.
3. Por otra parte, las respuestas a la escala de medición de la coordinación intergubernamental sugieren que se han consolidado los 3 escalones básicos (reparto de funciones, transmisión de informaciones y consultas entre niveles de gobierno), y están en trance de consolidación los dos siguientes: existencia de mecanismos preventivos para evitar divergencias y proactivos para buscar el acuerdo. Sin embargo, a partir del escalón 6, y coincidiendo con los aspectos más estratégicos, es donde se encuentran los aspectos que plantean una ambiciosa agenda de mejora. En efecto, las respuestas de los encuestados y entrevistados insinúan la necesidad de intervenir en el sistema de arbitraje de las diferencias intergubernamentales, así como en la fijación de parámetros de negociación y de prioridades intergubernamentales en el marco de una estrategia nacional de gobierno. Este aspecto nos sugiere que el tejido organizativo e institucional que opera como infraestructura para la necesaria coordinación y cooperación multinivel en España no está en sintonía con la complejidad de la fuerte distribución interna del poder operada desde el restablecimiento de la democracia en dicho país. Lo que supone un desafío no menor cuyo abordaje podría perfeccionar el funcionamiento

del Estado español y, asimismo, mitigar posiciones rupturistas por parte de algunas CCAA y frenar los pruritos neocentralistas que aparecen en algunas fuerzas y colectivos de ámbito estatal.

4. Finalmente, a pesar del interés del trabajo empírico aplicado sobre el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, colectivo predirectivo y directivo con funciones generalistas e intergubernamentales en el marco de la alta función pública del Estado que colabora tanto en la conformación de decisiones políticas como en la gestión de su aplicación mediante políticas públicas, debe reconocerse que es una muestra cualificada pero limitada. Serían deseables investigaciones futuras sobre las actitudes y percepciones de otros importantes cuerpos del Estado, o de cuerpos homologables de las CCAA y de estudios comparativos a nivel internacional. Más análisis, síntesis, verificación y comparación serán necesarias y bienvenidas. A tal fin, se confía en la utilidad indagatoria y heurística del concepto operativo y mensurable de coordinación confeccionado a partir de la obra de Metcalfe y los resultados obtenidos.

## Bibliografía

- Aberbach, J., Putnam, R., y Rockman, B. (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Agranoff, R., y McGuire, M. (2001). "American Federalism and the search for models of management", en *Public Administration Review*, 61 (6): 671-681.
- Agranoff, R.; LINDSAY, V., (1983), "Intergovernmental management: Perspectives from human services problema solving at the local level", en *Public Administration Review*, may/june.
- Agranoff, R. (2001). "Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?", en *Publius: The Journal of Federalism*, 31 (2):31-56.
- Agranoff, R. (1991). *Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales*. Papeles de trabajo del Instituto Ortega y Gasset nº 291. Serie Gobierno y Administración. Madrid.
- Aja, E. y Colino, C., (2014). "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", en *Comparative European Politics*, 12 (4/5): 444-467.
- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Arbo, X., Colino, C.; García M.J., y Parrado, S. (2009). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Arenilla Sáez, M. (2014a). "Presentación", en Ruano de la Fuente, J. M., Crespo González, J. y Polo Villar, C., *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid: INAP.
- Arenilla Sáez, M. (2014b). *Conocimiento transformador y talento público*. Madrid: INAP.
- Asociación del Cuerpo Superior De Administradores Civiles Del Estado (2014): *Administradores civiles del Estado (1964-2014). 50 años de servicio público: 50 protagonistas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Baena del Alcázar, M. (2013b). "Las cuestiones clave en la regulación y la política de recursos humanos", en Baena del Alcázar, M. (2013a). *La reforma del Estado y de la Administración Española*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.



- Baena del Alcázar, M. (1988). *Curso de la Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Bañón R., y Tamayo, M. (1998), “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en Agranoff, R., y Bañón, R. (1998). *El Estado de las Autonomías: ¿Hacia un nuevo federalismo?* Guipúzcoa: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 105-159.
- Benson, G. C. (1965). “Trends in Intergovernmental Relations”, en Sellin, T., y Wolfgang, M. *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, pp. 1-9
- Cho, Y. J., y Wook Lee, J. (2011). “In search of a better fit: exploring conditions for successful performance-based human resources management in U.S. federal agencies”, en *International Review of Public Administration*, 16 (3): 89-112.
- Cho, Y. J. (2007). “Understanding intergovernmental coercion: Explaining American State Administrators’ perceptions of national regulatory influences”, en *International Review of Public Administration*, 12 (1): 51-62.
- CLAD. (2016). *Guía referencial latinoamericana de competencias laborales en el sector público*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- Colino, C. (2012a). “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada”, en Colino, C., León, S., y Ferrín, M. (coord.). *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Colino, C. (2012b). “Las relaciones intergubernamentales”, en Colino, C.; Olmeda, J.A., y Crespo González, J. (2017). “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, en *Política y Sociedad*, 54 (2): 481-508.
- Colino, C. (2015a). “La función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: Crisis y reinención”, en Crespo González, J. (dir.). *Crisis y reinención de la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 39-62.
- Colino, C. (2015b). “La centralidad del estudio de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel en crisis”, en Crespo González, J. (dir.). *Crisis y reinención de la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 31-38.
- Colino, C. (2015c). “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en González García, E. (coords.). *Mundos emergentes: Cambios, conflictos y expectativas*. Toledo: Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.
- Demmke, C., y Moilanen, T. (2012). *The future of public employment in central public administration*. Maastricht: EIPA.
- European Institute of Public Administration. (2008). *Top Public Managers in Europe*. Maastricht.
- García Morales, M.J., Montilla Martos, J.A., y Arbós Marin, X. (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Morales, M.J. (2006). “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en García Morales, M.J. (2006). *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 9-72.

- Kuperus, H. y Rode, A. (2010). *Study report: Latest trends in top public management in the European Union*. Bruselas: EIPASCOPE bulletin.
- Lynn N. B., y Wildavsky, A. (comp.). (1999). *Administración pública. El Estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Llorente Márquez, J., y Polo Villar, C. (2002). “El entorno de la nueva gestión pública de personal en España”, en Crespo González, J. y Pastor Albaladejo, G. (coords.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw-Hill: 285-302.
- Mapelli Marchena, C. et al. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Madrid: Inap.
- Marando, V. L., y Florestano, P. S. (1999). “La Administración intergubernamental: El estado de la disciplina”, en Lynn N. B. y Wildavsky, A., (comp.). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 379-415
- Matheson, A. et al. (2007). *Study on the political involvement in senior staffing decisions and on the delineation of responsibilities between Ministers and Senior Civil Servants*. OCDE Working Papers on Public Governance 2007/6.
- Mcculloch, R. W. (1965). “Intergovernmental relations as seen by public officials”, en Sellin, T.; Wolfgang, M. (eds.). *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: Harry Reynolds Jr, pp. 127-136.
- Mcewen, N., Swenden, W., y Bolleyer, N. (2012). “Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a time of change?”, en *The British Journal of Politics and International Relations*, 14: 323-343.
- Metcalf, L. (1996). “Building capacities for integration: the future role of the Commission”, en *Eipascope*, 1996/2: 2-8.
- Metcalf, L. (1994). “Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública”, en Kliksberg, B. (comp.). *El rediseño del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública de México: 235-269.
- Metcalf, L. (1993), “Gerencia de los procesos de integración: Liderazgo, gestión y coordinación”, en *Integración latinoamericana*, mayo-junio: 10-17.
- Morata, F. (1991). “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, en *Documentación Administrativa*, 224-225: 153-166
- OCDE. (2015). *Government at Glance*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2014). *España: De la reforma de la administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
- Oliás de Lima, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice-Hall.
- Parry, R. (2012). “The civil service and Intergovernmental Relations in the Post-devolution UK”, en *The British Journal of Politics and International Relations*, 14: 285-302.
- Parry, R. (2004). ‘The civil service and intergovernmental relations’, en *Public Policy and Administration*, 19 (2): 50–63
- Pastor Albaladejo, G. (2015). “El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española”, en Crespo González, J. (dir.). *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid: Inap, pp. 199-229
- Peters, B. G. (2008). “The civil service and governing: reclaiming the center”, en *International Review of Public Administration* 13.2: 1-12.
- Rosenblatt, F., y Toro Maureira, S. (2015). “La arquitectura de la cooperación: una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional”, en *Política y Gobierno*, 12 (2): 255-281.

- Ruano de la Fuente, J.M., Crespo González, J., y Polo Villar, C., (2014). *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid: INAP
- Ruano de la Fuente, J.M. (2016): “Functional Federalism in a Complex State. The case of Spain” en Ruano de la Fuente, J.M., y Profireoiu, M. (2016). *Handbook on Decentralisation in Europe*. London: Palgrave.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa (Portugal), octubre de 2002.
- Sanchez Medero, G. (2011), “El sistema civil de carrera en España. Desde el Franquismo hasta la democracia”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9 (14): 177-193.
- Saniger Martínez, N. (2005) “Las deficiencias del sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez*. Madrid: CIS, pp. 427-455.
- Sellin, T.; Wolfgang, M. (1965). *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia: Harry Reynolds Jr.
- Stein, J.W. (1984). “Improving intergovernmental relations through public service careerism”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, 3 (3): 453-457.
- Verkuil, P. (2015). “De professionalizing State Governments: The rise of Public Art-Will Employment”, en *Public Administration Review*, 75 (2): 188-189.
- Weidner, E.W. (1960). *Intergovernmental Relations as seen by public officials*. Connecticut: Greenwood press, publishers.
- WRIGHT, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de cultura económica.
- Wright, D. (1978). “Del federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, en *Revista de Estudios Políticos*, 6: 5-28
- Zapico Goñi, E. (1995). “La adaptación de la Administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4: 47-65.