



Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado

Jorge Crespo González¹

Recibido: 01-04-2016 / Aceptado: 01-09-2016

Resumen. La coordinación junto a la cooperación son dos de los aspectos más invocados como necesarios para el buen funcionamiento del Estado autonómico. Sin embargo, los estudios sobre ellas que trascienden el enfoque jurídico son la excepción. El presente artículo es una aportación desde la Ciencia Política y de la Administración, aplicando analíticamente las Relaciones Intergubernamentales, que tiene como objeto realizar un análisis de la coordinación intergubernamental o multinivel del Estado español. Así, se propone un concepto de coordinación adaptado al gobierno multinivel que caracteriza las relaciones de interdependencia en los Estados con una fuerte distribución interna del poder político. Ese concepto de coordinación intergubernamental, inspirado en la obra de Les Metcalfe, permite el diseño y utilización de una escala de medición de la misma, que proporciona un diagnóstico de la situación actual y propone líneas de mejora. Asimismo, y tras destacar la importancia de la alta función pública a efectos intergubernamentales, se utiliza al cuerpo de Administradores Civiles del Estado como colectivo privilegiado para extraer informaciones sobre la coordinación intergubernamental en nuestro Estado, lo que proporciona interesantes hallazgos y una línea de investigación a proseguir.

Palabras clave: coordinación; función pública; Metcalfe; cooperación; España; relaciones intergubernamentales; administración del Estado; administradores civiles del Estado; federalismo.

[en] Intergovernmental Coordination in Spain as Seen by Spanish National Public Officials

Abstract. Spanish research about the “State of the Autonomies” has not adequately explained two things: one, the concept of intergovernmental coordination; two, the role of public officials in an intergovernmental context. This article proposes, on the one hand, a concept of coordination adapted to the intergovernmental context and a measuring instrument inspired on Metcalfe’s work; and, on the other hand, it analyses Spanish national public official’s perceptions about intergovernmental national-regional relationships. In order to develop this intergovernmental analysis, the research has used professional data from 102 top national civil servants and has made several interviews.

Keywords: Coordination; public officials; Metcalfe; cooperation; Spain; intergovernmental relations; national administration; senior public service; federalism.

Cómo citar: Crespo González, J. (2017): “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 469-496.

¹ Universidad Complutense de Madrid (España).
E-mail: jrcrespog@ucm.es

Sumario. 1. Introducción 2. La importancia del factor humano y de la coordinación intergubernamental para las RIG. 3. Aclarando los conceptos: coordinación intergubernamental y función pública. 4. La coordinación intergubernamental en el Estado autonómico vista por los Administradores Civiles del Estado. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Agradecimientos. El autor quiere reconocer expresamente la ayuda prestada para la realización del trabajo empírico por diversas instituciones, particularmente el Instituto Nacional de Administración Pública de España y la Asociación profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. También quiere agradecer a los 110 altos funcionarios encuestados y/o entrevistados su imprescindible contribución. Y finalmente, los muchos comentarios estimulantes recibidos desde el Departamento de Ciencia Política y de la Administración II (UCM) y el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA).

1. Introducción

El Estado español ha cambiado de manera determinante en los últimos años, así como el contexto interno y externo con que se relaciona. Entre los cambios que ha tenido que afrontar destacan el tránsito de la dictadura a la democracia, del centralismo a una fuerte descentralización política del poder, de un relativo aislamiento a una intervención exterior constante e importante, la creación del Estado de bienestar y finalmente la creación de una Administración que trasciende la gestión administrativa clásica incorporando técnicas propias del sector privado u otras culturas administrativas. A ello hay que adicionar la necesidad de actuar en un entorno globalizado, participando en la formulación y aplicación de políticas comunitarias europeas y de otras organizaciones inter/supranacionales, en el marco de descentralización política apuntado, con una ciudadanía cada vez más exigente con los políticos y la función pública, en un momento de crisis económica y política (OCDE, 2014: 49-85) (Crespo, 2015a: 43-50).

En ese entorno, marcadamente interdependiente, la actuación de la Administración General del Estado (AGE) ha ido transformándose, en contingencia con el contexto político y social, y ha debido adaptarse particularmente a la consolidación de dos niveles de gobierno y administración (el autonómico y el comunitario europeo) inexistentes o con baja influencia interna hasta hace pocas décadas. Algunos autores (Bañón y Tamayo, 1998: 144 y ss.) expresan la necesidad de que la AGE encuentre su identidad perdida, enfatizando en sus funciones estratégicas, de motor de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), pues el ámbito prestacional de la mayoría de las políticas públicas, así como la gestión de los recursos, se realiza por otras Administraciones, esencialmente las autonómicas. Y respecto de otras instancias de gobierno, la AGE debe adoptar nuevos roles, entre ellos los de homologadora, homogeneizadora, coordinadora y mediadora. De manera que en las RIG en que participa la AGE se deba “descartar la tutela y sustituirla por la negociación en un entorno de realidad pluralista y diversificado territorialmente. En definitiva, sustituir la *potestas* por la eficacia, la autoridad moral y el conocimiento” (*Ibid.*: 156).

Desde el punto de vista de los estudios sobre Administración pública, se ha señalado un incremento del número de análisis, así como la diversificación de los temas de investigación, entre los cuales destaca el interés por entender el comportamiento de las organizaciones públicas y de los individuos que participan

en ellas, así como la necesidad de aportar conceptos y marcos que faciliten la investigación y el trabajo de los funcionarios (Lherison, 1999:7).

Respecto de los trabajos científicos en nuestro ámbito, tempranamente Bañón (1993) destacó el gran esfuerzo político e intelectual dedicado a las grandes cuestiones del ordenamiento legal y de la distribución competencial y la escasa energía destinada a la gestión de las políticas públicas y al funcionamiento real del Estado en aquellos aspectos que consumen las mayores dosis de esfuerzo humano y recursos. Esfuerzo que se juzga desproporcionado si además se constata que esas grandes cuestiones implican entrar en la dinámica del conflicto y discusión sobre competencias, en tanto que la gestión cotidiana de las políticas agrega un mayor coeficiente de cooperación y consenso. Sin embargo, esa desproporción, pese a que paulatinamente comienza a emerger literatura científica sobre los instrumentos de cooperación intergubernamental desde una perspectiva menos formal y más centrada en las prácticas institucionales y en la percepción de los actores participantes (por ejemplo Arbós *et al.*, 2009; De la Peña *et al.*, 2015), sigue siendo evidente. Y es que se sabe mucho de las normas que regulan la colaboración y la coordinación, pero muy poco de su aplicación a la realidad cooperativa, lo que exige un análisis de los que atesoran ese conocimiento: los miembros de los gobiernos y altos funcionarios del Estado (García Morales 2006, 10).

Teniendo en cuenta lo anterior, sorprende el contraste existente entre la importancia que se otorga en los discursos políticos y trabajos académicos a términos como cooperación, colaboración y coordinación para un funcionamiento correcto de nuestro Estado, y la práctica ausencia de análisis que trasciendan el enfoque jurídico sobre los mismos. En efecto, el presente análisis asume que las RIG comprenden implícitamente la coordinación, cooperación y colaboración como principios de relación preferente entre las instancias político-administrativas en el marco de una descentralización política que armoniza el autogobierno con las competencias compartidas. Y este estudio es una aportación, desde el contexto científico de la Ciencia Política y de la Administración y apoyado en el marco analítico de las Relaciones Intergubernamentales, de la coordinación entre niveles de gobierno en España. El enfoque intergubernamental se asienta en conocimientos procedentes de otros tipos de estudios, pero hace énfasis en la interacción entre actores funcionalmente interdependientes, aunque gocen de sus propios intereses y legitimidades, lo que le proporciona gran potencia analítica y descriptiva. Además, armoniza la indagación sobre la actividad de los actores críticos (y se considera que la alta función pública del Estado es uno de ellos) con los requerimientos que suscitan los análisis de la realidad política y social en el tiempo presente, con un marcado carácter pluralista y multinivel.

En este contexto, el presente artículo tiene como objeto realizar un análisis de uno de los aspectos clave para comprender el gobierno multinivel: la coordinación intergubernamental. En su aplicación al caso español se utiliza como instrumento de extracción de información a uno de los actores críticos, la alta función pública del Estado representada por el cuerpo de Administradores Civiles del Estado (ACE). Ello no significa que se reste importancia a otros altos cuerpos de la Administración estatal y territorial, ni que no se valore la importancia en la implementación de políticas del personal de niveles no superiores de la función pública; simplemente se señala que los ACE constituyen un colectivo idóneo para

comenzar la investigación por el impacto multinivel de sus funciones, y que sería deseable extender el análisis a otros colectivos de empleados públicos en el futuro. Además de la consulta realizada del estado del conocimiento nacional e internacional sobre el particular, el autor ha adaptado un concepto de coordinación al entorno multinivel inspirado fundamentalmente en la obra de Metcalfe (1994), el cual, convenientemente sistematizado y estructurado, permite ofrecer una escala de medición intergubernamental de la misma y, al mismo tiempo, permite extraer conclusiones cualitativas de diagnóstico y mejora del funcionamiento de nuestro sistema político-administrativo.

Además de la introducción y conclusiones, el estudio consta de tres partes. En la primera, se pretende destacar la importancia de la coordinación y de la función pública en los estudios de las RIG (2). En la segunda, se realiza una concreción del concepto de coordinación intergubernamental y de alta función pública a efectos de nuestro análisis (3); especial relevancia se otorga a la definición de la coordinación y su posterior operativización con vistas a su posterior medición cualitativa. Y finalmente, la tercera muestra los principales resultados de aplicar el instrumento de medición, junto a otros aspectos básicos de la coordinación, a miembros de la alta función pública española del Estado (4).

2. La importancia del factor humano y de la coordinación intergubernamental para los estudios de RIG

Las RIG pueden contemplarse desde una doble óptica: como objeto y como marco analítico. A este estudio le interesan los dos aspectos, y muy particularmente el segundo, el marco analítico, el cual fue emergiendo y fortaleciéndose a partir de los estudios norteamericanos respecto de la administración pública y del federalismo a partir de los años 30 del siglo pasado, coincidiendo con la necesidad de reaccionar a la Gran Depresión con un mayor y distinto intervencionismo del Estado. A partir de esa experiencia, y sin menosprecio de los aspectos formales, se constató que no era tan relevante el modelo de Estado cuanto su funcionamiento en la práctica, y que para su examen era necesario trascender las definiciones y distinciones cerradas que proporcionaba el Derecho político o constitucional y enfocar el análisis en las interacciones entre actores de los distintos niveles de gobierno.

De esta manera, Anderson (1960), uno de los primeros teóricos de las RIG, las definió como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal” (se refiere a EEUU). Asimismo, señaló varias características o pautas de análisis, entre las que cabe citar: el número y variedad de las unidades gubernamentales concernidas en las políticas públicas; el número y variedad de funcionarios públicos intervinientes; la intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios; la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios; y la preocupación por las relaciones financieras. Es evidente que dichas características incorporan la relevancia del factor humano de manera determinante, como después se destacará en el epígrafe siguiente.

Por otra parte, según la cultura político-administrativa del país, las RIG adquieren unas denominaciones u otras (relaciones interadministrativas; relaciones

de cooperación, colaboración y coordinación; federalismo multinivel, federalismo ejecutivo, sistema de imbricación política, gobierno multinivel...). Y aunque, a diferente título según las culturas nacionales, aparecen en todas las federaciones o sistemas políticos con una importante distribución interna del poder (Colino, 2012: 19-20).

En estas condiciones, la elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas trascienden la actuación de un único protagonista, de manera que implican en esencia las interacciones de múltiples actores (*stakeholders*) con objetivos y estrategias particulares. Tal como señala Morata (1991: 156), “la fragmentación, la complementariedad, la interdependencia y la interacción caracterizan, en mayor o menor grado, el funcionamiento de los sistemas políticos administrativos”. Y esta complejidad, que implica el establecimiento de un tejido relacional funcionalmente eficaz entre actores públicos de distintos niveles de gobierno, es asumida de manera especialmente adecuada, dadas las características señaladas anteriormente, por el análisis intergubernamental. Dichas tendencias forman parte ya del escenario en que se instalan los asuntos públicos en nuestro país y no asumirlo supone ignorar la realidad, por lo que es necesario afrontarlo con un marco teórico integrador y se estima que el intergubernamental lo es.

2.1. Importancia del factor humano en los estudios de RIG

Ya ha sido destacada la relevancia que las RIG otorgan al factor humano en su análisis. En general se destaca un concepto de funcionario público muy amplio (incluye por ejemplo también al personal electo), junto con los empleados públicos profesionales, y agregando particularmente a la alta función pública. No en vano, el propio Anderson (1960) estima que “el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana”.

Otros autores plantean el alcance de la función pública en tanto variable interviniente en la definición de un sistema político analizado desde las RIG. Por ejemplo, Agranoff (1991: 26) otorga a la función pública, aunque no en exclusividad, la importante función de acceso al centro político mediante los grupos de especialistas funcionales y las élites locales y funcionarios del nivel nacional. Parry (2012), inspirándose en el *Civil Service* británico expresa que éste, como un actor apolítico, cumple un significativo papel facilitador de las RIG, especialmente en momentos de baja congruencia entre los partidos políticos a la hora de formar gobierno, en los cuales la función pública adquiriría, entre otras, las funciones de lubricación e integración de las RIG entre las distintas instancias de gobierno. En palabras de este autor (*Ibid.*: 286), “The *Civil Service* role in intergovernmental relations suggests imagery of oil (lubricating a system and facilitating an interaction between its parts) and glue (binding together potentially fissile elements)”. Otros autores, como Verkuil (2015) ofrecen nuevas vías para redescubrir la importancia de la función pública enfatizando su carácter de infraestructura humana que permite a las sociedades ser resilientes y responder mejor ante desastres.

Lo anterior nos lleva a considerar que, si bien no todos los autores le conceden una influencia macro respecto de las RIG, no cabe desconocer su influencia

decisiva respecto de los aspectos meso y micro, en la terminología expresada por Agranoff (2007: 19). De manera que si bien puede estimarse que la alta función pública no tiene un inmediato influjo en los aspectos y equilibrios institucionales básicos, en que los actores netamente políticos adquieren un singular protagonismo, sin embargo sí adquiere un cierto peso en lo relativo a la negociaciones habituales de reparto de fondos y sustanciación de convenios y, en efecto, se erige con un rol predominante en las relaciones que se producen a nivel operativo o de gestión. Y efectivamente, Agranoff (1997: 125 y ss) expresa “una creciente implicación de los empleados públicos en los asuntos intergubernamentales”, al mismo tiempo que les otorga protagonismo en los aspectos que necesitan las RIG para existir: transacciones con homólogos, intercambios de información, negociación de acuerdos, dirección de programas, preparación de informes, etc. Y en la misma dirección, junto con Radin (2014:7) apunta el interés que suscita en las redes intergubernamentales que los funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno estén compelidos a sentarse conjuntamente, en la misma mesa, para discutir, explorar soluciones, negociar y resolver problemas.

Por todo ello, y siendo lógico pensar que no todo el segmento profesional del empleo público goza de la misma capacidad en el terreno de las RIG, si nos referimos al caso español es evidente que los cuerpos de élite de la AGE serían actores relevantes y participantes reales o potenciales en ellas. Esto es coherente con que los analistas, sin despreciar lógicamente el papel de los electos, cada vez otorguen un papel más importante a las burocracias públicas en el ejercicio del gobierno (Méndez, 1997; Peters, 2008).

Establecido lo anterior, las importantes funciones que se otorga al factor humano, y particularmente a la función pública, en los entornos de gestión multinivel, los estudios a nivel internacional no son tan numerosos como cabría esperar, quizás porque están dominados por una investigación comparada en que a la cultura administrativa y a la función pública se le otorga un rol menor, frente a otros aspectos acaso más visuales y aprehensibles como los aspectos formales o los actores políticos en el debate federal. En efecto, y con la notable excepción de los autores citados y algunos otros a los que me referiré a continuación, el debate se ha centrado en los siguientes aspectos: grado de eficacia y capacidad resolutoria de problemas; grado de institucionalización y formalización; grado de conflictividad y politización; RIG, transparencia y democracia; o las posibilidades de reforma de los sistemas políticos (Colino, 2012; Crespo, 2015c). Lo frecuente es que los autores se conformen con apuntar la importancia de la función pública en las RIG y que alguno de ellos realice algún apunte adicional concretando dicha importancia, y que sean muy escasos los que han dedicado estudios monográficos al asunto. Entre las excepciones cabe destacar al ya citado Agranoff, quien alude frecuentemente al empleo público en sus obras, a veces epígrafes completos (por ejemplo, Agranoff, 1997:125) y que incluyó a la conducta de los distintos participantes (entre ellos la función pública) entre los cinco enfoques emergentes de investigación comparada respecto de las RIG (Agranoff, 1991). Otra notable excepción la constituye la obra de Parry (2012) (2004), quien en sendos estudios analiza al Civil Service británico de manera monográfica como un factor que puede potencialmente favorecer unas buenas RIG en Reino Unido, por esas funciones

lubricantes y adhesivas destacadas más arriba. También merece destacarse el artículo, aunque más alejado en el tiempo, de Stein (1984), titulado “Improving IGR though public service careerism”, y que argumenta que la promoción de carreras multinivel para los empleados públicos permitiría impulsar mejores RIG y mejor gobierno.

Otra aportación rica en sugerencias es la de Cho (2007), quien destaca apoyándose en Anderson la importancia de las personas en las RIG, lo que implica que dichas relaciones deban ser contempladas en términos de comportamiento humano, y dentro del mismo destacando a efectos analíticos las actitudes y acciones de los oficiales públicos, pues cómo ven y perciben los actores el sistema político en acción es una dimensión importante de la realidad intergubernamental. Pero a pesar de dicha importancia, Cho (*Ibid.*: 51) expresa que hay poca investigación empírica y escasos hallazgos sobre la manera en que los actores desarrollan sus percepciones, actitudes e imágenes de otros actores en el contexto intergubernamental, y por lo tanto es un ámbito a reforzar. A este respecto cabe remarcar las tempranas y muy útiles investigaciones realizadas en los años 40 y 50 del pasado siglo, impulsadas en buena medida por la universidad de Minnesota y que quedaron registradas en un breve artículo de McCulloch (1965) y en el libro dirigido por el profesor Weiner (1960), varias veces reeditado, con el sugestivo título “*Intergovernmental relations as seen by public officials*”.

Los estudios en España de la función pública desde una perspectiva intergubernamental son escasos, por no decir inexistentes, lo cual no es raro habida cuenta de que las preocupaciones intergubernamentales son relativamente recientes en nuestro país y la fuerte cultura jurídica que ha dominado los temas de personal en nuestras Administraciones públicas y el sesgo a contemplar dichos aspectos como algo relativamente menor respecto de otros asuntos: las peculiaridades históricas y jurídico-políticas de la cooperación autonómica; el análisis del marco normativo e institucionalización de los instrumentos formales de cooperación; la financiación intergubernamental; o el impacto de la europeización de las políticas nacionales. Los especialistas de RIG de nuestro país no han tratado, con la profundidad necesaria, la temática y solo en los últimos años se va impulsando como una línea adicional de análisis respecto de los estudios que pretenden realzar el nuevo papel de la Administración central, por su posición estratégica en el sistema español de RIG, o analizar el comportamiento de los actores ante el gobierno multinivel. En esta línea destacan algunos trabajos recientes de Crespo (2015a, b, c), coincidentes con preocupaciones del INAP español, que expresan dimensiones como el redescubrimiento de la importancia de la función pública para el modelo español de RIG, destacando el nuevo perfil del empleado público que se requiere para operar en el mismo favorablemente y, además, explorando implicaciones de carácter sociológico respecto del reducido pluralismo en que emergen los candidatos a los cuerpos de élite de nuestro Estado. Otros autores, como Arenilla (2014: 23 y ss.), han subrayado, junto al alcance político de la función pública y necesaria orientación a las competencias profesionales de la misma, su carácter representativo de la sociedad.

Finalmente, es esperanzador constatar la paulatina aparición de estudios empíricos que incorporan percepciones y actitudes de actores ante la cooperación intergubernamental (por ejemplo, Arbós *et al.*, 2009; Ruano *et al.*, 2014; y de la

Peña *et al.*, 2015). Destaca especialmente la obra colectiva coordinada por Arbós (2009), pues analiza la posición de los actores en las RIG de nuestro Estado y alude con frecuencia a las aportaciones que los funcionarios hacen a las mismas, por su participación esencialmente en la preparación técnica de las reuniones de los órganos de cooperación (conferencias sectoriales, bilaterales, etc.). Asimismo, dicha obra incorpora varias páginas de la reflexión sobre la capacitación de los empleados del Estado para asumir favorablemente y con visos de éxito las nuevas funciones que el entorno intergubernamental les depara.

2.2. Interés por los aspectos propios de la coordinación en los estudios de RIG

El concepto de coordinación intergubernamental es complejo, pues incorpora lógicas complementarias y en ocasiones aparentemente contradictorias (tales como la jerarquía, el ajuste mutuo, la participación, la confianza e instrumentos formales), en la dirección de generar una respuesta lo más adecuada posible a los desafíos de la sociedad actual, mediante la acción conjunta de las distintas instancias de gobierno y administración, interiores y exteriores al Estado. También es un concepto relativamente difuso difícil de diferenciar de otros vecinos, tales como la cooperación o la colaboración. En efecto, es frecuente encontrar en los trabajos científicos juntos los distintos términos, sin que se haga un esfuerzo por concretar qué aportan unos a los otros ni en qué se diferencian. Los autores subrayan en general la importancia del consenso, del marco institucional, pero también las relaciones de influencia e intercambio político (que incorporan anticipación, persuasión, negociación y coerción), de la participación de las burocracias afectadas y la predisposición de los actores a cooperar (por ejemplo Morata, 1991: 160). O incluso, como expone Agranoff (2001: 34), apoyándose en Clark: “cooperation has frequently been a means of coordinating the use of federal and state resources (...)”. 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.

Por otra parte, no cabe desconocer el protagonismo que a la coordinación le otorga la gobernanza, puesto que tal como expone Ruano (2002), citando a Le Gales, ésta implica “un proceso de coordinación de actores, de grupos, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en Estados fragmentados y caracterizados por la incertidumbre”, lo que exige pasar de la acción aislada a formas de coordinación intergubernamental. Otros autores, también han hallado en el incremento de la interdependencia la necesidad de mejorar y elevar las capacidades de coordinación de políticas dentro y fuera de las fronteras nacionales, a fin de mejorar la eficacia de la formulación de políticas (Metcalfe, 1994: 235), o la necesidad de asegurar la coordinación de las actuaciones y capacidades de los diversos actores en un contexto de redes e interrelación (Agranoff, 1991: 4). Incluso los hay que plantean que las fórmulas de cooperación, negociación y coordinación político-administrativa son la consecuencia directa de las RIG (Morata, 1991: 157).

Lo anteriormente descrito ya de por sí da cuenta de la relevancia general que la coordinación tiene para los sistemas políticos, pero además es necesario concretar su importante rol a efectos intergubernamentales. Marando y Florestano

(1999:399), incluyen la coordinación, la responsabilidad y la construcción de capacidad dentro de la investigación intergubernamental destinada a la resolución de problemas, especificando que la misma debe obtenerse no tanto a través de la jerarquía como mediante “el regateo, la participación en la información y otras relaciones de enlace”. De forma que la interdependencia entre actores públicos y la constatación de que los vínculos realmente relevantes entre ellos no son los que aparecen en las normas, sino los que surgen de la acción conjunta, también exige una necesaria coordinación. En este marco, Agranoff y Lindsay (1983), aportan unas consideraciones para la coordinación en escenarios intergubernamentales complejos, entre las cuales enfatizan la necesidad de conocer el contexto estructural, normativo e institucional, en que se producen 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 pongan el acento en la resolución de problemas, de manera que el pragmatismo permita elaborar programas de trabajo en que el conflicto se reduzca al mínimo.

Tabla 1. Principales temáticas sobre las que versan los estudios de RIG

Tradicional (Todos los países)	<ul style="list-style-type: none"> -Grado de eficacia y capacidad resolutoria de problemas -Grado de institucionalización y formalización -Grado de conflictividad y politización -Compatibilidad con la democracia y transparencia -Posibilidades de reforma del sistema
Tradicional en España	<ul style="list-style-type: none"> -Peculiaridades históricas y jurídico-políticas del sistema de cooperación autonómico -Análisis sistemático del marco formal y legal constitucional y la institucionalización de los principios, órganos e instrumentos verticales de RIG. -Mecanismos de cooperación horizontal entre CCAA y sus deficiencias -Aspectos intergubernamentales de financiación y coordinación fiscal y presupuestaria -Las consecuencias de la europeización
Incorporación reciente en España	<ul style="list-style-type: none"> -Partidos políticos y su organización interna en las RIG -Grado de cooperación en diferentes sectores de Actividad pública -Nuevo papel de la Administración central: posición estratégica en el sistema de RIG -Impacto del tipo de RIG utilizada en las políticas públicas -Comparación con otros países y buenas prácticas internacionales
Agenda futura	<ul style="list-style-type: none"> -Unidades gestoras de la cooperación en los niveles de gobierno -El rol de los presidentes en las RIG -Los parlamentos en las RIG y especialmente la Comisión de las CCAA en el Senado -La estructuración y consecuencias de las RIG en las políticas públicas más importantes: sanidad, educación, etc.

Fuente: elaboración propia a partir de COLINO (2012).

Por otra parte, a pesar de la relevancia que los actores críticos van adquiriendo en los análisis académicos sobre las RIG (ver Tabla 1), cabe apreciar que rara vez en los estudios se otorga una gran importancia a la función pública a efectos de coordinar la fragmentación político-administrativa existente y mejorar la eficacia y eficiencia del funcionamiento del sistema, salvo en alguna aportación como la elaborada por Metcalfe (1994) y que será objeto de comentario posterior. A veces se realiza un reconocimiento genérico de su importancia, por su papel en la preparación, gestión y seguimiento de los programas públicos, pero lo más frecuente es que la coordinación se vincule a las posiciones jerárquicas que otorgan las normas, a los instrumentos de cooperación intergubernamental, ya sean verticales u horizontales, o incluso se traten actores netamente políticos (por ejemplo, los partidos). En esta línea, una ilustración reciente de los aspectos en que entre nosotros se centra el estudio de la coordinación intergubernamental, puede obtenerse en el artículo “Multilevel structures, coordination and partisan”, cuya autoría corresponde a Aja y Colino (2014).

Lo que nos arrastra a concluir que la capacidad de coordinación es un componente esencial de las RIG y que, como la colaboración, es “...a necessary work in progress” (Agranoff, 2011:55) del que no se tiene demasiado conocimiento empírico. Asimismo, las consideraciones anteriores sugieren la necesidad de adoptar 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 enfoque 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.

3. Aclarando los conceptos: coordinación intergubernamental y función pública

En esta parte se pretende proponer un concepto de coordinación intergubernamental así como establecer un procedimiento que permita su medición cualitativa. Finalmente, se concreta qué se entiende por alta función pública de la AGE, separando a este colectivo, por su importancia específica, del resto de empleados públicos del Estado.

3.1. Concepto y medición de la coordinación intergubernamental

Como ya se ha señalado, la coordinación constituye una preocupación relevante y de interés creciente para las RIG. Pero investigadores relevantes de la misma estiman que su importancia para la gestión pública no se ha visto acompañada de conocimiento sistemático sobre cómo los sistemas políticos la integran, ni respecto de la forma en que se despliega en los diferentes programas públicos a lo largo del tiempo (Bouckaert *et al.*, 2010: 33).

Por otra parte, la mayoría de las aproximaciones teóricas al concepto se han realizado desde una perspectiva eminentemente intra-organizativa. Y enfatizando la jerarquía, por la cual se establece que alguien es capaz de tomar una decisión a la que deben adaptarse los demás. Una forma clásica de plantear la coordinación es

considerarla como la fórmula que permite, dada la especialización del trabajo que se produce en las organizaciones, integrar o armonizar las diversas partes de la organización para que se consigan los objetivos de la misma. En esta línea Mintzberg (2005: 27-31) propone 5 fórmulas de coordinación: el ajuste mutuo, la supervisión directa y las diferentes modalidades de normalización (procesos, resultados y habilidades). Aunque su análisis es esencialmente intraorganizativo (y las RIG priorizan el aspecto relacional multinivel), de su concepto y fórmulas coordinadoras puede extraerse inspiración para establecer un concepto de coordinación intergubernamental.

Otro sesgo en torno a la coordinación es asociarlo con el papel que debe desempeñar una persona o unidad central para asignar funciones, dirimir conflictos y supervisar lo que se hace. Si pensamos en un entorno multinivel, como el español, en el que intervienen legítimamente para las principales políticas públicas actores de los distintos niveles de gobierno, y en el que no siempre puede determinarse un responsable único de la decisión pública, el concepto de jerarquía de un nivel sobre otros pierde sentido, salvo en áreas muy específicas (por ejemplo el gobierno de la economía, ejército, etc.). Y sin embargo, los procesos de coordinación se revelan imprescindibles para regular el conflicto y formar el consenso, pero no en la línea clásica de una autoridad que decide sobre los demás, sino en términos de articular la acción conjunta sin obviar los aspectos institucionales, pero incorporando aspectos adicionales tales como la cooperación y la colaboración.

Wright (1999: 399) destacó que el problema de la coordinación es que sigue connotando a un tomador principal de decisiones, cuando en realidad deberían lograrse mediante el ajuste mutuo, el regateo, la información y la comunicación. Y otros, como Morata (1991: 160), expresaron que la ausencia de relaciones jerárquicas es la característica más habitual de las RIG, por lo que las dependencias recíprocas constituyen las notas dominantes. El consenso es fundamental para la decisión, y la integración pluralista de intereses no prosperará salvo que los compromisos de cooperación se encuentren asentados en el acuerdo y consentimiento.

En este marco, la coordinación perseguirá “recomponer la fragmentación político-administrativa existente con objeto de aumentar la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos” (Morata, 1991: 158) y ello dependerá del marco institucional, pero también de las relaciones de influencia e intercambio que incluyen diferentes dosis de información, persuasión, negociación y, en su caso, coerción que se produzcan entre los actores, y entre éstos la burocracia o alta función pública dispone de un rol protagónico. En esa línea, Ruano (2002:7) había anticipado que la coordinación en un entorno de gobernanza se basa en negociaciones fundamentadas en la comunicación y confianza, con vistas a obtener una integración óptima de intereses a los diferentes problemas.

Habida cuenta de la confusión conceptual que rodea al concepto “coordinación”, a cuya disolución se ha dedicado recientemente una obra muy meritoria (nos referimos a la ya citada de Bouckaert *et al.*, 2010), puede establecerse con carácter general que, como ha sido expuesto, 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 a analizar 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 apoyaremos 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.

De esta manera, entendemos por coordinación intergubernamental el proceso que, incorporando diversas técnicas (ajuste mutuo, supervisión y normalización) permite y explica la interrelación de las partes de un sistema político, y particularmente la articulación cooperativa y colaborativa de los niveles territoriales de gobierno y administración, con vistas a conseguir una integración lo más pluralista posible de los intereses de los diversos actores territoriales.

Metcalfe (1994: 235-243) se lamentaba de que, a pesar de su importancia, el concepto de coordinación adolece de confusión y no dispone de un soporte conceptual definido, que permita analizar las características de la misma y ser útil a efectos de construir las capacidades de los Estados para afrontar la creciente interdependencia nacional e internacional. De hecho la coordinación es más sensible en los impactos que detectable en los procesos, de manera que para este autor “significa que las partes de un sistema trabajan juntas más eficientemente, más fluidamente o más armoniosamente que cuando no se produce dicha coordinación”, o también que “permite al todo desempeñarse mejor que la suma de las partes o por lo menos impedir la desintegración y la fragmentación” (*Ibid:* 242). En este contexto, y pensando en la coordinación de las capacidades nacionales a efectos del proceso decisorio comunitario, Metcalfe se centró en la coordinación intra-administrativa de un único nivel de gobierno (el nacional), pero intuyendo que su modelo podría adaptarse a la articulación de los niveles de gobierno territoriales desde una perspectiva inter-administrativa. Con esa visión, y deseando conseguir un instrumento que permitiera la medición cualitativa de la coordinación con que las Administraciones nacionales (del nivel nacional de gobierno) responden al proceso decisorio comunitario europeo, Metcalfe creó una escala tipo Guttman integrada por 9 niveles. Dichos niveles o escalones tienen una naturaleza acumulativa, de manera que la consolidación de uno determinado conduce obligatoriamente al cumplimiento de los anteriores. La visión de la coordinación así como su escala están documentadas en diversas fuentes (por ejemplo, Metcalfe, 1994 y Metcalfe, 1993) y, entre nosotros, una aplicación de la misma a la coordinación de la AGE española a efectos comunitarios europeos puede consultarse en Zapico (1995).

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 bastante 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, singularmente 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:

1.- Independencia intergubernamental. La AGE y la de las CCAA 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 sólo 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 AGE y la Administración de las CCAA.

5.- Búsqueda de acuerdos intergubernamentales. La AGE y la Administración autonómica 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 sólo 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.

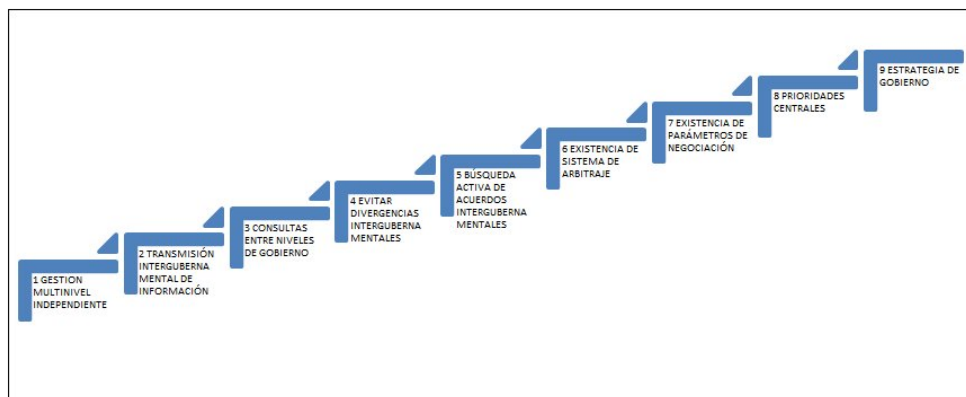
7.- Definición de parámetros de negociación multinivel. Se han fijado límites o parámetros, por quien tiene la responsabilidad coordinadora, que aunque dejan margen de decisión a los actores, expresan las líneas que no deben atravesarse y del mismo modo se penalizan los comportamientos no coherentes 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.

Gráfico 1. Escala para medir la coordinación inter-gubernamental



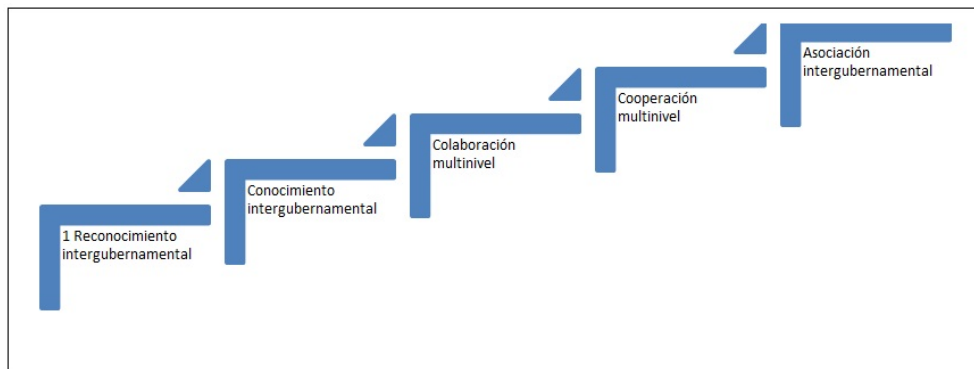
Fuente: elaboración propia mediante adaptación de Metcalfe (1994).

Finalmente, cabe decir que el uso de esta escala de coordinación se ha visto enriquecido y contrastado con el esquema ascendente de clasificación de los vínculos entre organizaciones planteado por Rovere (1999), autor que ha investigado las redes en el sector sanitario, lo que ha supuesto también la correspondiente y lógica adaptación al análisis intergubernamental. En cualquier caso, se estima que el planteamiento es complementario a la escala de coordinación explicada, toda vez que define 5 niveles, siendo el mínimo el mero reconocimiento de la existencia de las demás Administraciones, y el máximo la asociación confiada compartiendo objetivos y proyectos. En nuestra composición intergubernamental esos escalones de vinculación quedarían como sigue:

- 1.- Reconocimiento intergubernamental. Se reconoce y acepta que el resto de niveles de gobierno y administración existen y tienen legitimidad para hacerlo.
- 2.- Conocimiento intergubernamental. Se muestra interés por conocer qué son, qué hacen y cómo funcionan las demás Administraciones.
- 3.- Colaboración intergubernamental. Las Administraciones de los diversos niveles de gobierno se prestan ayuda esporádicamente, con reciprocidad.
- 4.- Cooperación intergubernamental. Las Administraciones de los diversos niveles de gobierno comparten solidariamente actividades y recursos.
- 5.- Asociación intergubernamental. Las Administraciones de los diversos niveles de gobierno comparten objetivos y proyectos desde la confianza.

Una vez afinado el concepto de coordinación intergubernamental y especificados los instrumentos que permiten su sistematización y análisis, es necesario concretar qué se entiende por alta función pública del Estado.

Gráfico 2. Escala de clasificación intergubernamental de vínculos



Fuente: elaboración propia mediante adaptación de ROVERE (1999: 25).

3.2. Caracterización de la alta función pública del Estado. El caso de los ACE

Si el concepto de coordinación es confuso, el concepto de función pública adolece de ambigüedad. Entre varias posibilidades, cabe reconocerle una acepción funcional y otra subjetiva, o relativa a un colectivo. Respecto de la primera, podría definirse en términos institucionales como la actividad a través de la cual los miembros de una sociedad articulan procedimientos para garantizar la cohesión y reproducción social, así como para garantizar las relaciones y el control entre los distintos poderes del Estado, tanto entre sí como respecto de los ciudadanos. Y respecto de la segunda, como factor personal o humano al servicio de los aparatos públicos, definición esta que es la que principalmente interesa a nuestro estudio, aunque habrá que matizar más.

Efectivamente, si se identifica con el elemento humano al servicio de la Administración se hace referencia a un colectivo demasiado amplio, con intereses, funciones y legitimidades de actuación distintas, pues incorporaría personal político y de designación política, junto al conjunto de empleados públicos, con independencia de su posición en la organización y vínculo jurídico. Por ello, y habida cuenta de los intereses de nuestro análisis, se ha optado por identificarla siguiendo a Crespo (2015a: 40 y ss.) 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 AGE, 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, lo cual les exigiría una especial solidaridad con el Estado y el interés público. Por lo tanto, se identificaría la función pública con los funcionarios que ejercitan el poder administrativo al máximo nivel y con alta especialización. Siguiendo a Baena (1988: 438 y ss.) su rango distintivo sería el nivel educativo, “en cuanto que el grado máximo de poder en una organización profesional se vincula casi siempre con conocimientos especializados, que requieren una educación superior”. Esto establecido, en la

práctica los burócratas más que como un grupo individual funcionarían como una constelación de grupos en relaciones de colaboración y conflicto, entre sí y con los políticos, y al mismo tiempo su poder les permitiría frenar decisiones (veto decisorio) u obstaculizar la aplicación de las políticas (veto paralizante) y contarían como instrumentos de poder, además de la estabilidad en el empleo y su posición jerárquica, su influencia en la legislación, el control de los recursos y la cercanía con el poder decisorio público y privado (*Ibid.*: 440-445).

Entre esta función pública de alto nivel y con funciones estratégicas destaca el cuerpo superior de Administradores Civiles del Estado, el cual se caracteriza por su carácter generalista, transversal y carácter pre-directivo y directivo, y sus importantes funciones en la gestión de las políticas públicas y gestión de recursos comunes de los departamentos ministeriales. En palabras de algunos de sus miembros, el cuerpo de ACE es un “cuerpo generalista especializado en estrategia, planificación y dirección”, o un “cuerpo especialista en lo general y en políticas transversales”, o un “cuerpo con una orientación profesional generalista y un visión integradora de la Administración pública”, al que se le reconoce liderazgo en la adaptación al cambio y a orientación hacia la innovación (citas extraídas de AA.VV., 2014).

Por esas funciones transversales y su apoyo al proceso de decisiones y a los órganos de cooperación entre Estado y CCAA, dicho cuerpo constituye una buena atalaya para avizorar cómo se produce la coordinación en nuestro Estado, y conocer las actitudes e imágenes que sus integrantes tienen sobre el funcionamiento del Estado autonómico constituyendo un paso decisivo para diagnosticar la situación de la coordinación y los aspectos mejorables de la misma.

4. La coordinación intergubernamental vista por los ACE

Una vez establecido un concepto operativo de coordinación intergubernamental y haber concretado el colectivo sobre el que se proyecta el análisis, en este epígrafe se pretende relacionar, a partir de datos obtenidos de fuentes primarias, los principales resultados obtenidos en una investigación cuyo proceso de extracción de datos finalizó en enero de 2016. En la misma se elaboró un cuestionario anónimo específico y de respuesta telemática, con preguntas cerradas y abiertas, sobre aspectos relevantes de las RIG en un Estado multinivel como es el español. Dicho cuestionario fue aplicado al cuerpo de Administradores Civiles del Estado² (colectivo que supera escasamente los 1000 miembros) y obtuvo respuesta de 102 de ellos. En el mismo, se solicitó información y posicionamiento respecto del modelo de RIG al que se aproxima el Estado español y, apoyándose en las obras de Wright, Mintzberg, Metcalfe y Rovere ya citadas, informaciones significativas sobre la visión de los miembros respecto de la coordinación intergubernamental, en la concepción amplia establecida en este estudio y que incorpora aspectos propios de la cooperación y de la colaboración. Más allá de la significación estadística, los resultados deben considerarse desde un punto de vista cualitativo como

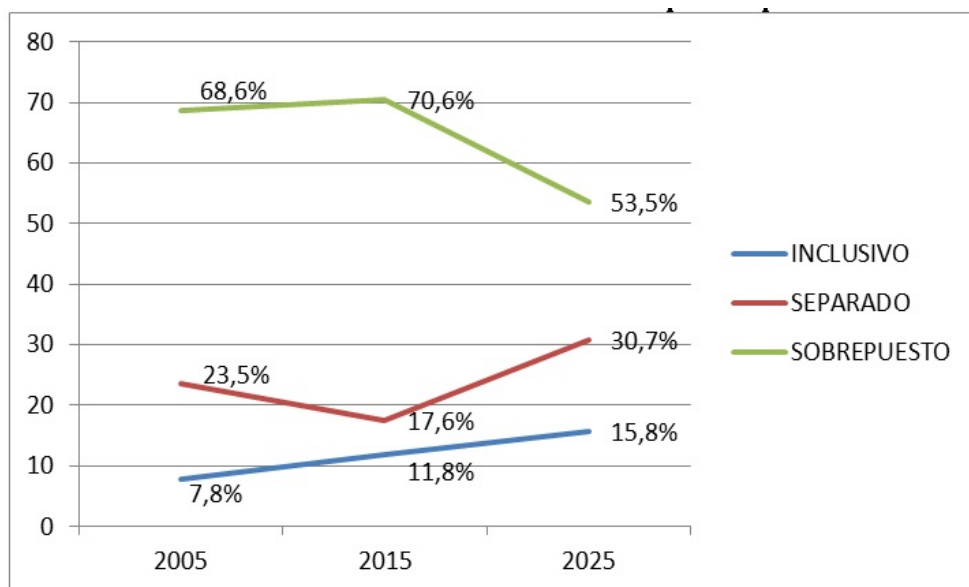
² No se hubiera conseguido la participación adecuada si no se hubiera contado con el respaldo de la Asociación profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, el Instituto Nacional de Administración Pública y Administración Digital (plataforma de comunicación digital especialmente utilizada por miembros de dicho colectivo).

estructuralmente significativos para explicar el fenómeno de la coordinación intergubernamental tal como es vista desde un destacado cuerpo de la AGE, el único interministerial con funciones transversales y con una orientación predirectiva y directiva. El cuestionario contó con un pre-test que arrojó resultados satisfactorios y que verificó que los ACE manejan adecuadamente el acervo conceptual intergubernamental, y con el respaldo de 5 entrevistas en profundidad a destacados miembros del cuerpo. A continuación se presenta una síntesis de los resultados, los cuales dibujan que en España nos encontramos ante un modelo de RIG fundamentalmente cooperativo pero en evolución, en que predomina una visión conflictiva de las relaciones entre Estado y CCAA, y en el que la coordinación intergubernamental supone una asignatura a mejorar.

4.1. Un modelo fundamentalmente cooperativo pero en evolución...

Teniendo como basamento la tipología de modelos de RIG planteada por Wright (1997: 91 y ss.), quien diferencia entre los modelos separados (tendencia a la gestión separada y autónoma de cada instancia de gobierno), inclusivos (una instancia de gobierno es superior jerárquica y funcionalmente al resto) e interdependientes (aunque hay espacio para el autogobierno, las diferentes instancias de gobierno intervienen en las políticas públicas más relevantes incorporando un alto grado de interdependencia y cooperación), se interrogó a los ACE respecto de su visión de la evolución de las RIG en el Estado español.

Gráfico 3. Evolución del modelo de RIG español para los ACE (2005-2025)



Fuente: elaboración propia.

Los altos funcionarios consultados perciben que el Estado español se aproxima a un modelo de RIG mixto, en que tradicionalmente han sido muy importante los

aspectos cooperativos pero que de manera paulatina transita hacia un menor peso de la cooperación y más de los elementos separados (ver gráfico 4). Sin embargo, la proporción de los que estiman que el modelo es sobre todo jerárquico se mantiene bastante estable y relativamente bajo (11,8% en 2015)³. Respecto de esto último, las respuestas abiertas, de forma sorprendente, mostraron que existía bastante preocupación e interés porque el nivel nacional de gobierno recuperara funciones de dirección y supervisión en varias políticas públicas (entre ellas las del Estado del Bienestar), aspecto que también fue respaldado por varios de los entrevistados en profundidad. Ello hace pensar que probablemente haya un mayor apoyo a un reforzamiento de la coordinación por parte del gobierno y las administraciones del Estado. Con todo, los datos revelan principalmente una evolución de un modelo de RIG interdependiente o sobrepuesto (el que mayor grado de interacción genera y en que todos los niveles de gobierno intervienen en las principales políticas públicas), hacia otro en el que se reforzaría la gestión separada de las políticas públicas por parte de cada nivel de gobierno. Con el ánimo de concretar dicha evolución se solicitó que los encuestados pensarán en el modelo de relación existente hace 10 años (2005), en el momento de responder (finales de 2015) y el que preveían que existiría dentro de 10 años (2025).

4.2.(...) en que, sin embargo, predomina una visión conflictiva de las relaciones entre Estado y CCAA (...)

Las respuestas de los ACE establecen que las principales dimensiones que predominan en nuestro sistema político son los aspectos conflictivos entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA, ya sea a efectos de financiación (89,2%), del reparto de competencias (70,6%), del modelo de Estado y su eventual reforma (63,7%) o respecto del diseño y gestión de las políticas públicas de impacto multinivel (52,9%). Al mismo tiempo, tal como expresa la Tabla 5, perciben un menor predominio de los aspectos cooperativos (31,4%) y de las relaciones jerárquicas (11,8%).

Por otra parte, los principales problemas de funcionamiento del Estado autonómico (ver Tabla 6) se asocian al mal diseño institucional del Senado (74,7%), la mala comprensión de las competencias exclusivas y la excesiva tendencia a la gestión separada por parte de las CCAA (71,3%), así como la cultura intergubernamental, fundamentalmente del colectivo político (69%).

Por otra parte, se otorga una importancia intermedia, en tanto problema, al diseño y funcionamiento de los órganos de cooperación multilateral (31%). Y se da una relevancia menor, en tanto problema, a 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%) y la ubicación orgánica de los órganos de cooperación multilateral (11,5%).

³ En este caso, como en los siguientes, los porcentajes aluden a la proporción de ACE que han elegido la opción que se comenta.

Tabla 2. Principales dimensiones que predominan en las RIG del Estado autonómico

La cooperación entre Administraciones Públicas	31,4%
Las relaciones de jerarquía del nivel nacional de gobierno respecto de las CCAA	11,8%
El conflicto entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA respecto del reparto de competencias	70,6%
El conflicto entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA respecto de la financiación de las mismas	89,2%
El conflicto entre nivel nacional de gobierno y CCAA respecto del diseño y gestión de las políticas públicas de impacto multinivel	52,9%
El conflicto entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA respecto del modelo de Estado y su eventual reforma	63,7%
Otro	5,9%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. 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.

De nuevo, y quizás en respuesta a la excesiva tendencia a la gestión particular y separada por parte de las CCAA, en las respuestas abiertas son varios los ACE que aluden a la necesidad de reforzar el nivel nacional de gobierno. En esto coinciden

con algunas tendencias de las RIG a nivel internacional que plantean una evolución hacia el federalismo coercitivo a favor del nivel nacional de gobierno.

Respecto de la cooperación, en las respuestas a las preguntas abiertas se plantea la necesidad de diferenciar por sectores y se estima que la cooperación técnica o profesional es buena, frente a la conflictividad que preside las relaciones entre el personal político. Algunas respuestas ilustrativas son las siguientes:

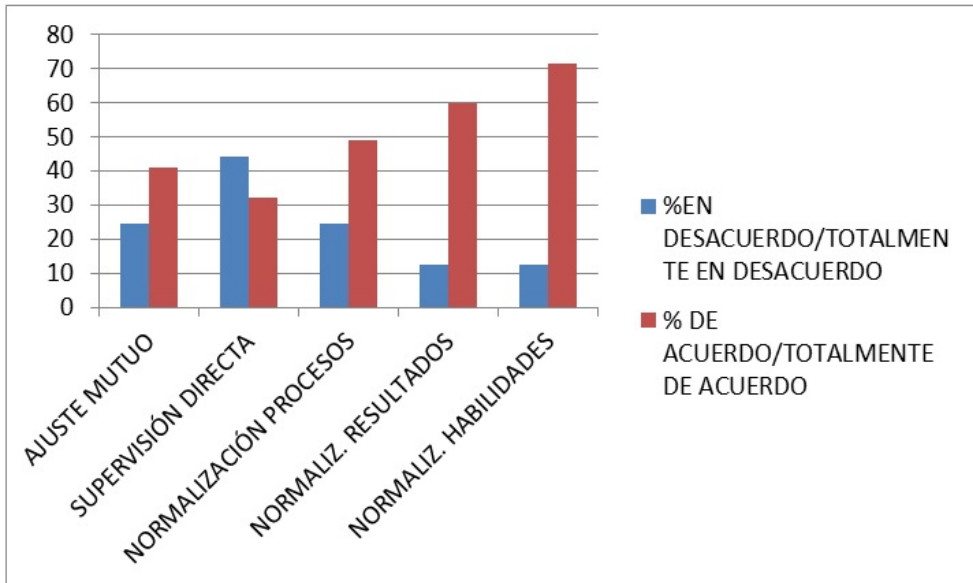
“Creo que la situación es muy diferente en función del ámbito sectorial del que hablemos. Hay materias en las que la cooperación es mayor y otras en las que no. Y en general creo que todo depende de las personas que ocupan los mayores puestos de responsabilidad. A nivel técnico la cooperación suele ser buena”.

“La cooperación a nivel técnico es perfecta. A nivel político, depende de los partidos a los que pertenezcan”.

“En materias de competencia compartida, por ejemplo, cartografía, la cooperación entre directivos públicos es máxima, tal vez porque es un tema de poco interés político y los responsables políticos dejan hacer”.

4.3.(...) y en la que la coordinación intergubernamental supone una asignatura a mejorar

Gráfico 4. En qué debe centrarse la coordinación

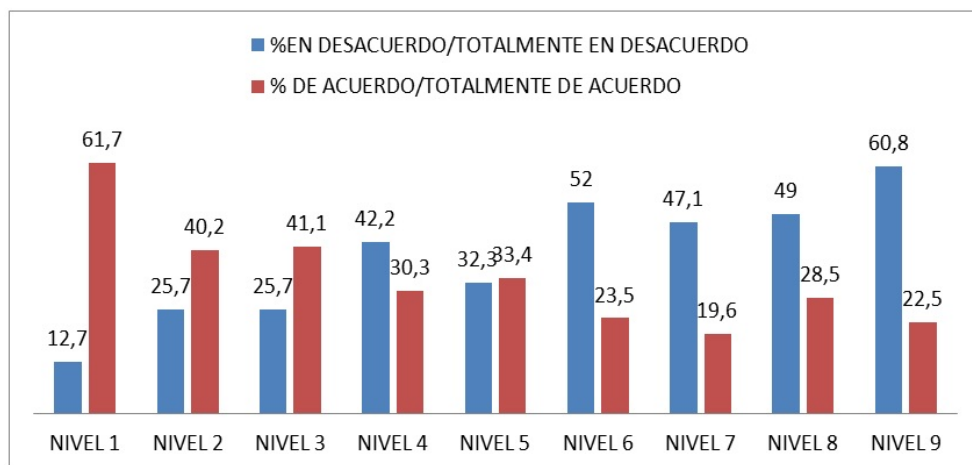


Fuente: elaboración propia.

Como se viene manteniendo en este estudio, la coordinación es un aspecto clave desde una perspectiva intergubernamental pues determina las pautas de contacto entre los actores territoriales críticos y, además, influye poderosamente en los resultados que generan legitimidad institucional y por rendimientos de un sistema político.

Los ACE, utilizando las técnicas de coordinación que plantea Mintzberg, aunque dándoles una proyección inter-organizativa o intergubernamental, ven con buenos ojos que la coordinación se centre en el ajuste mutuo (41,2% de acuerdo o totalmente de acuerdo, frente al 24,5% en desacuerdo o completamente en desacuerdo⁴), en la normalización de procedimientos de trabajo (49% vs. 24,5%), en la normalización por resultados (59,8% vs. 12,7%) y, sobre todo, en la normalización de habilidades (71,6% vs. 12,7%). Sin embargo, muestran un rechazo mayor a la supervisión directa de la AGE respecto a las CCAA (32,3% vs. 44,1%).

Gráfico 5. Medición de la coordinación intergubernamental vista por los ACE



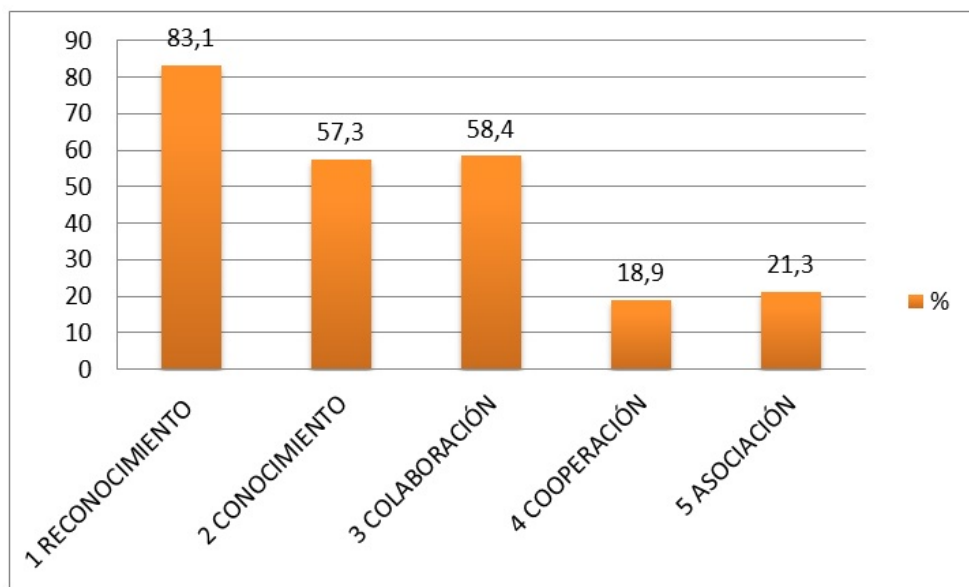
Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con su formación y experiencia en lo relativo a la formulación de políticas con dimensión multinivel, y utilizando como instrumento de análisis una escala de coordinación intergubernamental inspirada en la obra de Metcalfe, el gráfico 8 indica que para los ACE nuestro modelo de coordinación tiene mucho margen de mejora, puesto que sólo se podrían considerar consolidados el nivel 1 (61% muy de acuerdo y de acuerdo vs. 12,7% en desacuerdo o totalmente en desacuerdo), el nivel 2 (40,2% vs. 25,7%) y el nivel 3 (41% vs. 25,5%). Respecto de los niveles 4 y 5 se equipara el porcentaje de los que consideran su consolidación respecto de los que no. Sin embargo, el resto de niveles no se consolidarían, siendo los que plantean mayor margen de mejora los más elevados en la escala: el nivel 9 (22,5% vs. 60,8%); el nivel 8 (26,5% vs. 49%), el nivel 7 (19,6% vs. 47,1%) y el nivel 6 (23,5% vs. 52%). En otras palabras, las respuestas sugieren que un paquete básico de coordinación intergubernamental se encontraría consolidado (los 3 primeros niveles), pues existe un reparto de funciones entre

⁴ Los encuestados podían puntuar en una escala de 1 a 5 un conjunto de ítems tipo Likert, representando el 1 un desacuerdo total; el 2, en desacuerdo; el 3, indiferencia; el 4, de acuerdo; y el 5, totalmente de acuerdo. A efectos de presentación de los datos y para facilitar el contraste se ha optado por dejar fuera las respuestas indiferentes, y comparar binariamente las obtenidas en los puntos 1 y 2 (en desacuerdo o totalmente en desacuerdo) versus las marcadas en los puntos 4 y 5 (de acuerdo o totalmente de acuerdo).

niveles de gobierno conocido y aceptado, al mismo tiempo que entre dichos niveles se transmiten informaciones y consultas en que se muestra interés por incorporar la influencia de otras Administraciones. A partir de ahí, entraríamos en una esfera intermedia en trance de coordinación, conformada por los niveles 4 y 5, pues no aparece una mayoría clara que muestre que existen mecanismos preventivos para evitar divergencias intergubernamentales o buscar acuerdos de manera proactiva en torno a intereses comunes. A partir de ese nivel, y coincidiendo con los escalones más estratégicos, surge una verdadera agenda pendiente en torno a la coordinación. En efecto, los encuestados y entrevistados no reconocen la existencia de un sistema de arbitraje adecuado de las diferencias intergubernamentales, ni la fijación de parámetros de negociación multinivel, ni el establecimiento de prioridades intergubernamentales en el marco de una estrategia intergubernamental de gobierno. Aspectos todos ellos que, lejos del conformismo, plantean la necesidad de mejorar y muestran la dirección de los cambios necesarios a acometer.

Gráfico 6. Niveles de coordinación consolidados (Rovere)



Fuente: elaboración propia.

Esos resultados son coherentes con los que se desprende de la aplicación de la escala de Rovere (véase el gráfico 9), que plantea cinco escalones que oscilan de lo más básico a lo más sofisticado en las relaciones cooperativas. Respecto de la misma, se habrían consolidado claramente los 3 primeros. En efecto, un 83,1% de los encuestados considera que tanto la AGE como las CCAA tienen legitimidad para existir y que actúan en el ámbito de actividad en que el funcionario realiza su trabajo; un 58,4% considera que los representantes de la AGE y de las CCAA se prestan ayuda esporádicamente y con reciprocidad; y un 57,3% indica que conocen lo que las CCAA hacen en el ámbito de su actividad y que eso que hacen es motivo de su interés. Los resultados, sin embargo, son elocuentes en la no consecución de

los escalones superiores, pues sólo un 21,3% considera que los representantes de la AGE y de las CCAA comparten objetivos y proyectos desde la confianza (nivel 5), y de la misma manera solo el 16,9% que los representantes de la AGE y de las CCAA comparten actividades, recursos y son solidarios con los resultados.

5. Conclusiones

El objeto de este artículo radica en realizar un análisis intergubernamental de la coordinación multinivel en España, a partir de las percepciones y actitudes de uno de los actores críticos de las RIG: el factor humano representado por la alta función pública. Mediante la consulta del conocimiento consolidado sobre el particular, y particularmente de la obra de Agranoff, Metcalfe, Mintzberg y Rovere, se ha confeccionado un concepto de coordinación multinivel y un instrumento de medida de la misma, que ha sido objeto de aplicación al cuerpo de ACE proporcionando resultados de interés. Entre ellos cabe subrayar los siguientes:

1.- Un concepto revisado de coordinación intergubernamental, entendiendo por ella 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). Dicho proceso, alejado de la visión tradicional de la coordinación como actividad de un órgano o autoridad, se instala como atributo del sistema político en su conjunto y permite una articulación enriquecida de los diferentes niveles de gobierno y administración, así como una integración más pluralista de los intereses afectados.

2.- Una escala que permite una medición cualitativa de la coordinación intergubernamental, que consta de 9 niveles o escalones. 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 sobre, por ejemplo, las altas funciones públicas autonómicas u otros altos cuerpos de la AGE con un perfil más especializado o menos generalista.

3.- Entre los resultados del estudio de las actitudes de los ACE respecto de la coordinación multinivel se sugiere que de acuerdo con las respuestas proporcionadas por 102 miembros de este colectivo crítico, 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. De hecho, se destacan las dimensiones conflictivas de las RIG 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 AGE respecto de las Administraciones autonómicas, sólo es citada como característica 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%).

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. Estos resultados son coherentes con los proporcionados mediante la escala de Rovere, la cual plantea que de 5 niveles se habrían consolidado 3 (reconocimiento mutuo, conocimiento del otro y colaboración), en tanto que habría mucho que hacer en lo relativo a la cooperación y la asociación, aspectos que exigirían compartir proyectos, objetivos y recursos desde la confianza, así como solidaridad recíproca con los resultados.

Lo anterior nos lleva a concluir que 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.

6. Bibliografía

- AA.VV. (2014): *Administradores civiles del Estado (1964-2014). 50 años de servicio público: 50 protagonistas. Asociación del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Agranoff, R. y B.A. Radin (2014): “Deil Wright’s Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships”, paper prepared por the Deil S. Wright Symposium, ASPA Conference.
- Agranoff, R. (2011): “Federalist nº 44: What is the role of Intergovernmental Relations in Federalism?”, *Public Administration Review*, December, Special Issue, pp. s68-s77.
- Agranoff, R. (2007): “Las regiones españolas ganan poder”, *Forumfed.org*, octubre-noviembre, pp. 19-21. Consultable en: <http://www.forumfed.org/libdocs/Federations/V7N1es-es-Agranoff.pdf> (Consulta: 29 de marzo de 2016).
- Agranoff, R. (2001): “Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?”, *Publius: The Journal of Federalism*, 31:2 (Spring), pp. 31-56.
- Agranoff, R. y M. McGuire (2001): “American Federalism and the Search for Models of Management”, *Public Administration Review*, Vol. 61, nº 6, pp. 671-681.

- Agranoff, R. y R. Bañón (1998): *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Gobierno Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Agranoff, R. (1997): “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 125-170.
- 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.
- Agranoff, R. y V. Lindsay (1983): “Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level”, *Public Administration Review*, Vol. 43, nº 3, pp. 227-237.
- Aja, E. y C. Colino (2014): “Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations”, *Comparative European Politics*, 12 (4/5), pp. 444-467.
- Anderson, W. (1960): *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Arbos, X., coord., C. Colino, M. J. García y S. Parrado (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Arenilla Saez, M., dir., (2015): *Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública Española*, Madrid, INAP.
- Arenilla Saez, M. (2014): “Estudio introductorio”, en J.M. Ruano de la Fuente dir., J. Crespo González y C. Polo Villar, *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*, Madrid, INAP, pp. 23 y ss.
- Baena del Alcázar, M. (2013): “Las cuestiones clave en la regulación y la política de recursos humanos”, en M. Baena del Alcázar, coord., *La reforma del Estado y de la Administración Española*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 273 y ss.
- Baena del Alcázar, M. (1988): *Curso de la Ciencia de la Administración*, Vol. I, 2ª ed., Madrid, Tecnos.
- Bañón R. y M. Tamayo (1998): “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en R. Agranoff y R. Bañón, *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Gobierno Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 105-159.
- Bañón R. y E. Carrillo (1997): *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bañón, R. (1997): “Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales”, en R. Bañón y E. Carrillo, *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 17-50.
- Bañón, R. (1992): “Gestión y relaciones intergubernamentales”, en VV.AA., *Administración Única*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, pp.137-155.
- Benson, G.C. (1965): “Trends in Intergovernmental Relations”, en T. Sellin y M. Wolfgang, eds., *Intergovernmental Relations in The United States*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, pp. 1-9.

- Bouckaert, G., G. Peters y K. Verhoest (2010): *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Cho, C-L. (2007): “Understanding Intergovernmental Coercion: Explaining American State Administrators’ Perceptions of National Regulatory Influences”, *International Review of Public Administration*, 12 (1), pp. 51-62.
- Colino, C. (2012): “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada”, en C. Colino, M. Ferrín y S. León (2012): *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 17-54.
- Colino, C. (2015): “National Patterns of Public Administration and Governance”, en J. Magone, ed., *Routledge Handbook of European Politics*, London, Routledge, pp. 611-639.
- Colino, C. (2008): “The Spanish model of devolution and regional governance: Evolution, motivations and effects on policy making”, *Policy and Politics*, 36 (4), pp. 573-586.
- Crespo González, J. (2015a): “La función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: crisis y reinención”, en J. Crespo González, dir., *Crisis y reinención de la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 39-62.
- Crespo González, J. (2015b): “La centralidad del estudio de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel en crisis”, en J. Crespo González, dir., *Crisis y reinención de la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 31-38.
- Crespo González, J. (2015c): “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en E. González García *et al.*, coords., *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*, Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.
- De la Peña, A. *et al.* (2015): “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, 14. s. p.
- Elazar, D. (1965): “The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century”, en T. Sellin y M. Wolfgang, eds., (1965), *Intergovernmental Relations in The United States*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, pp. 10-22.
- Fleury, S. (2002): “El desafío de la gestión de las redes de políticas”, *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, pp. 221-247.
- García Morales, M.J., J.A. Montilla Martos y X. Arbós Marin (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 M. J. García Morales *et al.*, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 9-72.
- Lherisson, H. (1999): “Estudio introductorio”, en N.B. Lynn y A. Wildavsky, comps., *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp.7 y ss.

- Lynn, N.B. y A. Wildavsky, comps., (1999): *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Marando, V.L. y P.S. Florestano (1999): “La Administración intergubernamental: El estado de la disciplina”, en N.B. Lynn y A. Wildavsky, comps., *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 379-415.
- McCulloch, R.W. (1965): “Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials”, en T. Sellin y M. Wolfgang, eds., *Intergovernmental Relations in The United States*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science (special editor of this volume: Harry Reynolds Jr.), Philadelphia, pp. 127-136.
- McEwen, N., W. Swenden y N. Bolleyer (2012): “Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a Time of Change?”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 14, pp. 323-343.
- Méndez, J.L. (1997): “Estudio introductorio”, en D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Metcalfé, L. (1994): “Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública”, en B. Kliksberg, comp., *El rediseño del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública de México, pp. 235-269.
- Metcalfé, L. (1993): “Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación”, *Integración latinoamericana*, mayo-junio de 1993, pp. 10-17.
- Mintzberg, H. (2005): *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel economía, octava reimpresión (primera edición de 1984), pp. 27-31.
- Morata, F. (1991): “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”, *Documentación Administrativa*, 224-225, pp. 153-166.
- 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.
- Parry, R. (2012): “The Civil Service and Intergovernmental Relations in the Post-Devolution UK”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 14, pp. 285-302.
- Parry, R. (2004): “The Civil Service and Intergovernmental Relations”, *Public Policy and Administration*, 19 (2), pp. 50-63.
- Pastor Albaladejo, G., (2015): “El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española”, en J. Crespo González, 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”, *International Review of Public Administration*, 13 (2), pp. 1-12.
- Rovere, M. (1999): *Redes en salud; un nuevo paradigma para el abordaje de las organizaciones y la comunidad*, Rosario, Ed. Secretaría de Salud Pública/AMR, Instituto Lazarte. Disponible en:
<http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=8565&tipo=objetoMultimedia>
(Consulta: 20 febrero 2016).
- Rosenblatt, F. y S. Toro Maureira (2015): “La arquitectura de la cooperación: una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional”, *Política y Gobierno*, Vol. XXII(2), pp. 255-281.

- Ruano de la Fuente, J.M. y M. Profiroiu, eds., (2016): *Handbook on Decentralisation in Europe*, London, Palgrave.
- Ruano de la Fuente, J.M. (2016): "Functional Federalism in a Complex State. The Case of Spain", en J.M. Ruano de la Fuente y M. Profiroiu, eds., *Handbook on Decentralisation in Europe*, London, Palgrave.
- Ruano de la Fuente, J.M., dir., J. Crespo González y C. Polo Villar (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. (2002): "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico", en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre de 2002.
- Sellin, T. y M. Wolfgang, eds., (1965): *Intergovernmental Relations in The United States*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science (special editor of this volume: Harry Reynolds Jr.), Philadelphia.
- Stein, J.W. (1984): "Improving Intergovernmental Relations through Public Service Careerism", *Journal of Policy Analysis and Management*, spring 1984, 3 (3), pp. 453-457.
- Verkuil, P. (2015): "Deprofessionalizing State Governments: The Rise of Public Art-Will Employment", *Public Administration Review*, 75 (2), pp. 188-189.
- Weidner, E. (1960): *Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- 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*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Zapico Goñi, E. (1995): "La adaptación de la Administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 4, pp. 47-65.