

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA  
ADMINISTRACIÓN II**



**TESIS DOCTORAL**

**Análisis intergubernamental de la alta función pública de la  
Administración General del Estado. El caso de los  
Administradores Civiles del Estado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Jorge Crespo González**

DIRECTOR

**José Manuel Ruano de la Fuente**

Madrid, 2018

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**

**Departamento de Ciencia Política y de la Administración II**



**TESIS DOCTORAL**

**Análisis intergubernamental de la alta función pública de la  
Administración General del Estado. El caso de los Administradores  
Civiles del Estado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Jorge Crespo González**

Director:

José Manuel Ruano de la Fuente

Madrid, 2016



# UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Departamento de Ciencia Política y de la Administración II



TESIS DOCTORAL

## **Análisis intergubernamental de la alta función pública de la Administración General del Estado. El caso de los Administradores Civiles del Estado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE

DOCTOR PRESENTADA POR

**Jorge Crespo González**

Bajo la dirección del doctor:

José Manuel Ruano de la Fuente

Madrid, 2016



*“Habíamos aprendido de los pájaros  
que la libertad no existe.  
Y sin embargo intentábamos  
alcanzar el viento.” (Pentti Saarikoski)*

**A mi padres y hermanos.**

**A Sofía, Carla y Daniela.**



## **AGRADECIMIENTOS:**

Cuando hace tiempo me imaginaba la redacción de este epígrafe, no le transfería una importancia especial. No me parecía singularmente complejo, después de haber realizado ejercicios parecidos para alguna que otra publicación. Si acaso, la mayor dificultad resultaba de no olvidar algún nombre, de manera que nadie pudiera sentirse ninguneado o silenciado.

Sin embargo, hoy que me pongo a hacerlo percibo que este apartado representa más que lo que inicialmente podría haber sospechado, encarna una cuestión de justicia académica y personal y una reflexión sobre quién es uno, la cultura y familia a que pertenece y el conjunto de personas e instituciones que han servido de soporte a su carrera. Lo que impide despachar el asunto, por así decirlo, “de oficio”. A fin de cuentas, agradecer es recordar y representarse de nuevo lo que cada cual ha sido a lo largo del tiempo y aquellas personas y circunstancias que le han hecho aprender y crecer como persona, en los diferentes significados que quiera darse a esa expresión. Tengo para mí que cada cual tiene su propia manera de recordar, de cristalizar recuerdos, una suerte de máquina de fotos instantánea que se dispara en el momento menos esperado dejando testimonio mental de un hecho, circunstancia y persona que, sin saber muy bien a través de qué proceso de selección, acaba siendo importante, o imprescindible, en la vida de cada uno. Por eso, recordar y agradecer, agradecer y recordar, plantean en definitiva traer a primera fila aquellas personas e instituciones que han conformado nuestro paisaje moral personal, familiar y profesional.

No es sencillo trasladar los momentos, personas o instituciones críticos que han no solo permitido sino también propiciado que esta obra y autor hoy estén aquí. Por lo que debe aplicarse un honrado relativismo a lo que se presenta, pero teniendo presente que, si bien puede que falte algún hecho, persona o institución a causa de mi torpe memoria, no lo es menos que todos y todas los que aparecen se han impuesto por sí solos al autor, con apenas un esfuerzo por recordarlos, por lo que deben considerarse como agradecimientos y recuerdos vivos, frente a los ocasionales o menores.

En primer lugar, debo reconocer la influencia que desde pequeño produjo en mí el amor por la cultura que se respiraba en mi entorno leonés, junto al respeto reverencial a la labor del maestro. De ello dan fe las centenarias escuelas rurales diseminadas en lugares imposibles de la geografía provincial y la existencia del desconocido fenómeno en otros lares de monumentos y dedicatorias de plazas y calles al maestro. Lo cual, junto al especial cuidado por parte materna en disponer de una extensa biblioteca, abundante de atlas, enciclopedias y clásicos de la literatura española y mundial, permitió que mi mesita de noche estuviera ocupada, en un revoltijo informe, a partes iguales por tebeos y antologías poéticas desde que recuerdo. Sin duda, ese énfasis por la biblioteca en una familia de diez hijos no precisamente acomodada supuso ajustes de prioridades en un entorno de recursos escasos, pero lanzaba un mensaje poderoso que creo haber recogido. Más adelante, y ya en la adolescencia mi polaroid mental se disparó al menos en dos ocasiones: en una visita al Museo del Prado, invitado junto al resto de compañeros del curso a disfrutar de un paseo guiado y comentado por la obra de Goya; y después, ya en el instituto, a través de las conversaciones con mi tutor.

Respecto de la primera, entre explicaciones apasionadas de los desastres de la guerra del genial pintor aragonés, el catedrático amigo del museo que nos hacía los comentarios expresó su confianza en que en el futuro todos iríamos a la universidad y que estudiaríamos en el extranjero. El comentario fue general, pero lo sentí como un mensaje especialmente orientado a mi persona cuando en realidad en aquella época yo tenía una vaporosa imagen de lo que significaba la universidad, acuciado como estaba por compatibilizar mi formación con la ayuda a mi familia en lo que podía. Sin duda, ese comentario convenientemente actualizado y aderezado con un punto de osadía estuvo en la base de aprovechar la primera oportunidad para cursar fuera, en este caso en el Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, entre 1992/1993, un curso completo en que disfruté del magisterio de importantes profesores (François d'Arcy y Danièle Demoustier, entre otros) y la oportunidad de conocer a la que desde entonces considero mi familia francesa (Genéviève Galea y Christophe y Jean Yves Fenech) en una relación de afecto recíproco que llega hasta hoy.

Y respecto del segundo, debo decir que, durante el Curso de Orientación Universitaria, mi tutor, a la sazón el profesor de lengua y literatura, y después de realizar el primer ejercicio que consistía en la redacción de un trabajo sobre “El árbol de la ciencia” del insigne Baroja en que, un poco por aburrimiento y bastante por temeridad, cambié el final por otro de mi invención trastocando la obra del autor, me llamó a parte después de su corrección. Cuando pensé que me iba a pedir explicaciones y quizás censurarme, al contrario, me señaló que “mi final” era tan bueno como el del autor y que, en esas condiciones, pensaba que no tendría dificultad para allegarme con breves lecturas los conocimientos de la asignatura y que podía dedicarme a hacer otras cosas, entre ellas escribir. En conversaciones posteriores durante ese curso, fuera de clase y con una especial relación de afecto, me indicó que pensaba que podría ser un buen profesor e investigador universitario, que lo pensara. Dentro de mis agradecimientos, este profesor, Manuel González Alfayate, tiene un lugar especial, tanto por lo que proyectó en mi persona como por las muestras extraordinarias de confianza en mis capacidades, cuya mera enumeración daría para un capítulo completo.

Mi etapa universitaria estuvo marcada por el contacto con la Universidad Complutense, institución a la que estaré siempre agradecido, tanto por la formación que recibí en la misma, y mi primer contacto con la Ciencia de la Administración de la época (principios de los años 90 del pasado siglo), como por haberme concedido una beca de formación pre-doctoral cuando finalicé la carrera, lo cual permitió seguir formándome en Administración Pública en el programa de doctorado entonces existente denominado “Instrumentos avanzados de Gestión Pública” que mudó, al poco tiempo, al de “Europa en transformación”. Junto a los cursos de doctorado, impartidos por eminentes profesores, recuerdo y agradezco especialmente de aquellos años el haber podido entrar en contacto, ya en Madrid, con una de las ramas que habían sido objeto de atención durante mi mocedad leonesa: la Institución Libre de Enseñanza a través de su especie de filial en León denominada “Fundación Sierra Pambley”, lo que se vio acompañado de la lectura concienzuda de las obras completas de autores como Unamuno y Ortega y Gasset. Ello no me ha convertido en institucionalista por mi contacto directo con la ILE y sus autoridades, sino en seguidor de sus hallazgos a través del examen del trabajo de personalidades como Giner de los Ríos, Gumersindo de Azcárate o Cossío, y de sus seguidores. Del Krausismo aprendí el gusto por el rigor y la meticulosidad moral, dando importancia a hacer las cosas bien con independencia de su valor relativo, lo cual, junto a la búsqueda de armonía y ponderación entre mi vida personal, familiar, profesional y social, se ha configurado en uno de los pilares a través de los cuales he intentado conducir mi existencia.

También fue un incentivo comenzar a formar parte, en tanto becario pre-doctoral, del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, lugar en que, bajo la influencia inicial del profesor Baena, se había constituido un equipo humano especialista en Ciencia de la Administración y, muy especialmente, en lo relativo a burocracia y élites administrativas. Todos los compañeros, y particularmente los especializados en Administración y Gestión Pública, crearon el clima propicio para que arraigaran mis intereses académicos desde una base sólida. Entre todos ellos, con justicia debe citarse, en primer lugar, claro está, al propio profesor Baena y después a un nutrido elenco de profesores que me ha aportado mucho y con los que he compartido tanto. Habría que nombrar entre ellos a Ernesto Carrillo, Esther del Campo, José Vicente Gómez Rivas, Gema Pastor, César Polo Villar, Maribel López Díaz, Fernando Sánchez-Beato, Segundo Valmorisco, Gema Sánchez Medero, Raúl Aguilera, Salvador Arteché, Alvaro Aznar, Benita Beneitez, Rafael Bañón, María Teresa Martínez del Olmo, María Bustelo, Juan Carlos Cuevas, Francisco Ferrándiz, Jaime Ferri Durá (Director del Departamento en ejercicio), Reyes Herrero, Ariel Jerez, Consuelo Laiz, Emanuela Lombardo, Eliseo López, Luis Pérez, Carlos Plá, José María Rodríguez Montoya, Paloma Román (antigua Directora del Departamento), Javier Roiz (antiguo Director del Departamento), Leticia Ruiz, Manuel Sánchez de Dios, Oliver Soto, María Velasco, Jorge Verstringe y Juan Carlos Monedero. Son tantos que pido disculpas si involuntariamente se me ha quedado algún nombre en el tintero. De todos ellos, de su obra y en su compañía en algunos casos, sigo aprendiendo día a día, junto a otros compañeros de otras universidades, como Nieves Saniger (Universidad de Granada), Laura Román (Universidad de la Coruña), Nacho Criado (Universidad Autónoma de Madrid), Carles Ramió (Universidad Pompeu Fabra), Manuel Arenilla, Manuel Villoria, Isabel Bazaga, Mercedes Alda y Ruth Cicuéndez (todos ellos de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid), Inés Picazo Verdejo (Universidad de Concepción-Chile), por no citar más que a unos pocos.

En la universidad seguí encontrando aspectos muy notables como una biblioteca con unos recursos impresionantes, con fondos de siglos, ¡y en la misma ciudad en que se halla la Biblioteca Nacional!, lo que demuestra a las claras que nuestro país, plagado de defectos a ojos de los propios españoles, ha sabido como contraste seguir una benéfica política de protección a la cultura que, superando siglos, cambios de régimen, de gobierno e incluso conflictos bélicos, ha permitido el milagro de la conservación y uso de tesoros como el que representan esas dos bibliotecas o algunos de nuestros mejores museos. De mi contacto directo con la biblioteca de la Facultad de Políticas y Sociología, además de la abundancia de sus fondos, solo puedo destacar la fina y eficaz atención con que siempre he sido servido por personas como Susana Corullón, Juan Manuel Lizarraga, César Menéndez, Rosa Ramos o Pilar Tejedor. Y lo mismo puedo expresar del personal de la Secretaría del centro, especialmente de la persona que durante tantos años nos ha asesorado sobre las gestiones relativas al doctorado, Amparo Ballesteros, junto a María Jesús Blay, así como el soporte eficaz, profesional y humano, que siempre ha constituido la secretaria de nuestro departamento, Mercedes Pérez Bascuas.

Mis trabajos de investigación también son deudores de varias instituciones. La primera por proximidad física es el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), fundado por el profesor Baena hace varias décadas y que ha conseguido crear, hacer crecer y conservar un equipo investigador animado por la idea de avanzar en el conocimiento teórico y práctico de la Administración española. Dentro de ese grupo el investigador que escribe es uno más, aunque en los últimos años se le haya dado la responsabilidad de coordinar el área de función pública estratégica y de ejercer la secretaría general del Instituto, confianza que desea agradecer a la Directora, profesora Pastor Albaladejo. En el marco de ICCA el autor se ha

beneficiado de un sentimiento de apoyo general a la presente investigación y de las innumerables sugerencias aportadas por personas que, además de importantes investigadores, pueden considerarse amigas; entre ellas, y por no repetir algunos de los nombres citados que además forman parte del Departamento, pueden destacarse Pedro Pérez Guerrero, Jesús Llorente, Juan Carlos Redondo, Juan Carlos Baraja, Rafael Caballero, Ángeles Díez, María José García Solana, Pilar Mairal, Valentín Pérez Almarza o Jorge Torrents.

Otra institución a quien debo el máximo reconocimiento es al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, en la persona de su Director de los últimos años, el profesor Manuel Arenilla Sáez. Como se verá en el trabajo, el profesor Arenilla es un importante especialista en el contexto de la Ciencia de la Administración y el doctorando tiene preocupaciones académicas coincidentes, por lo que ha sido todo un aliento y estímulo tanto el haber recibido su concurso para aspectos logísticos del trabajo empírico como, y muy particularmente, el haber tenido la oportunidad de discutir académicamente con él sobre mis inquietudes y haber dado profundidad a algunos de mis objetivos. Ese mismo apoyo y privilegio lo he sentido en contadas ocasiones durante la realización del trabajo, pero sin duda entre esos momentos mágicos deben citarse los compartidos con el profesor Baena del Alcázar y con el profesor Sabino Cassese, quienes bondadosamente aceptaron, en sendas entrevistas, compartir su sabiduría conmigo.

Asimismo, debo agradecer el auxilio que se proporcionó a mi trabajo desde la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, tanto por el respaldo general a la investigación, como por haber transmitido a todos sus miembros el enlace al cuestionario. Los resultados del trabajo empírico habrían sido muy otros, e inferiores, sin ese sostén, y por eso quiero resaltar personalmente a la presidenta Patricia de las Morenas su respaldo, junto al de algunos distinguidos miembros del cuerpo: Jesús Congregado, Antonio Varela Gilabert, José Antonio Gil Celedonio, Clara Mapelli, Javier Vega Gómez, entre otros. También debo reconocer la ayuda de la revista Administración Digital en el objetivo de difundir el cuestionario entre los Administradores Civiles del Estado, especialmente gracias a la labor generosa y desinteresada de Luis Felipe Paradela.

No quisiera finalizar este largo excursus sin agradecer el apoyo cariñoso y ánimos continuados proporcionados por el Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Heriberto Cairo Carou, los cuales se han visto completados con una nueva muestra de confianza en mi persona al nombrarme Vicedecano de Asuntos Económicos y Medioambiente. Agradecimientos extensivos al resto del equipo decanal (Fernando Harto, Joelle Bergère, Millán Arroyo, Benita Benítez, María González Encinar, Concepción Anguita, Cristina Pérez Sánchez y José Antonio Sanz Moreno), y al personal de administración y servicios de Decanato (especialmente a Almudena de la Fuente y Sandra Cámara)

También quiero agradecer el importante rol de mi director de tesis, José Manuel Ruano de la Fuente. Creo que pocas cosas hay más complejas y peor recompensadas que dirigir este tipo de investigaciones, salvo que vayan acompañadas por el estímulo, correctamente administrado, de la amistad y de los resultados. Espero haber estado a la altura en las dos cosas, lo que no empece reconocer su rigor y afecto respetuoso y exigente, lo que le hace perfectamente corresponsable de aquello que de bueno incluya este análisis doctoral.

Y finalmente, no quiero dejar de mostrar mi eterno agradecimiento, aunque en esto las palabras se quedan cortas para expresar lo que uno siente, a mi familia, y especialmente a mi

mujer e hijas. Ya se hizo referencia a la importancia que el doctorando otorga a encontrar un sano equilibrio entre las facetas profesionales, personales, familiares y sociales en que desenvuelve su vida, pero en estos últimos meses advierte que ha habido un cierto y lógico desequilibrio hacia una de ellas, que ha sido contrarrestada con generosidad y complicidad por todos los miembros, grandes y menudos, de mi familia. Por todo ello, mil gracias, Daniela, Carla y Sofía.

Madrid, 20 de octubre de 2016



# **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>AGRADECIMIENTOS:</b> .....	<b>7</b>
<b>TABLA DE CONTENIDOS</b> .....	<b>13</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>17</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS</b> .....	<b>19</b>
<b>RESUMEN/ABSTRACT</b> .....	<b>21</b>
<b>ADVERTENCIA PRELIMINAR: TESIS COMO COMPENDIO DE PUBLICACIONES</b> .....	<b>25</b>
1.- Los aspectos normativos.....	25
2.- Los requisitos generales exigidos para la tesis por compendio de publicaciones. ....	26
3.- Los requisitos de estructura.....	26
<b>PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>29</b>
1.- Una tesis cuyo objeto es realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado.....	31
2...Mediante un compendio de publicaciones.....	31
3...Que tiene la unidad temática propia de una tesis doctoral.....	34
4...Y que se despliega en varias partes.....	36
<b>SEGUNDA PARTE: REVISIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL TEMA. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>37</b>
2.1.- Objeto, objetivos e hipótesis: .....	39
1.- Un análisis intergubernamental... ..	39
2.- ...sobre la alta función pública del Estado.....	40
3.- ...representada por el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.....	42
4...A partir de la transición, aunque especialmente desde el EBEP (2007).....	44
5.- ...Que se concreta en unos objetivos e hipótesis específicos. ....	44
2.2.- El contexto político-administrativo de referencia .....	46
1.- El entorno externo en que se mueve nuestro Estado.....	46
2.- El Estado español en que se inserta la Administración y función públicas.....	47
3.- La Administración pública española en que se inserta la función pública estudiada.....	47

4.- El debate sobre la función pública.....	48
2.3.- Marco teórico.....	51
1.La perspectiva científica de la Ciencia de la Administración y los estudios sobre alta función pública. ....	51
2.- Las Relaciones Intergubernamentales. ....	54
2.4.- La metodología de la investigación.....	59
2.5.- Análisis de la bibliografía. ....	63
1.- Los análisis realizados por funcionarios o estudios “profesionales” .....	64
2.- Los estudios “académicos” o realizados desde la universidad. ....	66
3.- La perspectiva de las RIG y de la Ciencia de la Administración.....	70
<b>TERCERA PARTE: CAPITULOS DE LA TESIS Y PUBLICACIONES ASOCIADAS.....</b>	<b>77</b>
3.1.- CAPÍTULO 1: La metodología de las RIGS o del Gobierno multinivel como propuesta analítica. ....	81
Introducción: .....	81
Publicación asociada al capítulo 1.....	83
Conclusiones del capítulo 1:.....	119
3.2.- CAPÍTULO 2: La importancia de la función pública desde una perspectiva de RIGS o gobierno multinivel. ....	121
Introducción. ....	121
Publicaciones asociadas al capítulo 2.....	123
Conclusiones del capítulo 2:.....	164
3.3.- CAPÍTULO 3: Los estudios de función pública en España. Una aproximación a partir del análisis de la selección de los ACE.....	165
Introducción: .....	165
Publicaciones asociada al capítulo 3: .....	167
Conclusiones del capítulo 3:.....	194
3.4.- CAPÍTULO 4: El perfil de la alta función pública española ante un escenario de gobernanza multinivel.....	197
Introducción: .....	197

Publicaciones asociadas al capítulo 4.....	199
Conclusiones del capítulo 4:.....	260
<b>3.5.- CAPÍTULO 5: Alta función pública española y coordinación en el estado autonómico.</b>	<b>263</b>
Introducción: .....	263
Publicación asociada al capítulo 5:.....	265
Conclusiones del capítulo 5:.....	304
<b>3.6.- CAPÍTULO 6: Administradores civiles del estado en un Estado multinivel: origen geográfico, funciones, competencias y selección .....</b>	<b>307</b>
Introducción: .....	307
1.- Las funciones de los ACE en perspectiva intergubernamental .....	307
2.- La influencia del origen geográfico en la alta función pública a través de los ACE .....	311
3.- Adecuación del proceso selectivo y las competencias a los desafíos del momento presente. ....	317
Conclusiones del capítulo 6:.....	323
<b>CUARTA PARTE: DISCUSIÓN GLOBAL DE LOS RESULTADOS.....</b>	<b>327</b>
4.1.- Reflexión sobre las fuentes utilizadas.....	329
4.2.- Un contexto complejo e interactivo que exige nuevas aproximaciones científicas. ....	333
1.- La aportación de la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración. ....	334
2.- La potencia de las RIGS .....	339
4.3.- La alta función pública y la coordinación de nuestro Estado.....	342
4.4.- Contexto intergubernamental y nuevas capacidades para la alta función pública.....	347
4.5.- Futuros estudios.....	354
<b>5.- CONCLUSIONES FINALES: .....</b>	<b>357</b>
<b>6.- FUENTES.....</b>	<b>365</b>
6.1.- Bibliográficas.....	367
6.2.- Documentales .....	388
6.3.- Páginas web consultadas (no citadas anteriormente).....	389
6.4.- Empíricas .....	390

<b>7. ANEXOS.....</b>	<b>391</b>
7.1.- Guion de las entrevistas sobre alta función pública (competencias y perfil intergubernamental) en un contexto multinivel.....	393
7.2. Cuestionario aplicado al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. ....	395
7.3.- Autorizaciones.....	409
7.4.- Documento de la revista Política y Sociedad por el que se certifica que el artículo “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado” ha sido aceptado para su publicación .....	411

## **ABREVIATURAS:**

ACE: Administradores Civiles del Estado

AGE: Administración General del Estado

AAPP: Administraciones públicas

BOE: Boletín Oficial del Estado

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

DGFP: Dirección General de la Función Pública

EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

OCDE: Organización para la cooperación y desarrollo económicos

OEP: Oferta de Empleo Público

RIG: Relaciones Intergubernamentales

RPT: Relación de Puestos de Trabajo

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional



# **ÍNDICE DE TABLAS**

En este epígrafe se incluyen las figuras que aparecen en este trabajo, salvo las que forman parte de la parte 3, destinada a las publicaciones, pues citarlas aquí siguiendo un orden habría trastocado el existente en los distintos capítulos y artículos (que como se recuerda corresponden a publicaciones independientes de las que se incluye copia digitalizada), así como su lógica y referencias internas. En el resto de la tesis las tablas existentes son muy escasas, por lo que se integra aquí este apartado más por completar los epígrafes que recurrentemente aparecen en las investigaciones doctorales que por su especial utilidad en la presente.

<b>TABLA 1: APARTADOS QUE DEBE INCLUIR LA TESIS POR COMPEDIO DE PUBLICACIONES .....</b>	<b>27</b>
<b>TABLA 2:EL EMPLEO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE.....</b>	<b>49</b>
<b>TABLA 3: PRINCIPALES TEMÁTICAS SOBRE LAS QUE VERSAN LOS ESTUDIOS DE RIGS .....</b>	<b>72</b>



## **RESUMEN/ABSTRACT**

La presente investigación doctoral tiene como objeto la realización de un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado español, partiendo de la premisa de que los altos funcionarios constituyen un actor crítico en la gobernanza de las sociedades y un instrumento privilegiado para conocer aspectos básicos del funcionamiento de los estados, como por ejemplo la coordinación existente entre niveles de gobierno.

En ese marco la tesis desarrolla tres objetivos específicos. El primero se centra en mostrar la necesidad de nuevos enfoques analíticos para abordar la complejidad del entorno en que se sustancian los asuntos públicos en nuestros días. El segundo plantea que la alta función pública de la Administración General del Estado (AGE) español es un actor relevante para explicar el funcionamiento multinivel del mismo. Y el tercero, bosqueja las competencias o capacidades que los altos funcionarios requieren para actuar en un contexto marcado por la interdependencia entre actores públicos y privados de distintos niveles de gobierno.

La metodología de la investigación ha incorporado, además de la lógica consulta a las fuentes primarias y secundarias disponibles, un trabajo empírico sobre el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, único colectivo de la AGE de carácter generalista y que armoniza funciones de asesoramiento político y técnico con una participación destacada en la formulación y aplicación de políticas de carácter intergubernamental y, al mismo tiempo, con una relevante presencia en los órganos de cooperación y coordinación entre niveles de gobierno. Dicho trabajo empírico consistió en la elaboración, aplicación y explotación de un cuestionario auto-administrado de respuesta anónima y telemática, que fue completado por 102 Administradores Civiles del Estado (ACE) del cerca del millar actualmente en activo. Con los resultados no se pretendía realizar una explotación inferencial o probabilística, sino practicar un análisis cualitativo respecto de las grandes variables estructuralmente explicativas, vistas desde la alta función pública del Estado, del funcionamiento del mismo, en términos de coordinación y futuro institucional, así como establecer líneas de mejora en lo referido a las capacidades que deben incorporar los ACE para obrar eficaz y favorablemente en ese contexto multinivel. Además del cuestionario, la parte empírica se completó con la realización de entrevistas semi-estructuradas a altas personalidades de dicho colectivo y/o académicos que han analizado el asunto o han tenido responsabilidades político-administrativas sobre la alta función pública. Esas entrevistas permitieron dar profundidad a los resultados obtenidos con el cuestionario, además de resolver aparentes paradojas y contradicciones. El trabajo empírico fue finalizado durante el primer trimestre de 2016.

En coherencia con los objetivos propuestos, y como muestra de los ricos hallazgos obtenidos, los resultados revelan, en primer lugar, la potencia de examinar la alta función pública desde la perspectiva politológica de la Ciencia de la Administración, en combinación con el enfoque analítico de las RIG, entre otros aspectos por la importancia institucional y funcional que se otorga al factor humano en su entramado analítico y explicativo. En segundo lugar, se traslada, apoyándose en el trabajo empírico, el interés de la alta función pública del Estado para comprender el funcionamiento real del mismo y sus posibilidades de mejora. En ese sentido, mediante el sustento de diferentes autores (por ejemplo, Les METCALFE o Robert AGRANOFF), se diseñó un concepto operativo de coordinación intergubernamental y se estableció una escala para su medición cualitativa, cuya aplicación en el trabajo empírico mostró

su potencia y posibilidad de replicarse o usarse como referente para análisis similares. Como hallazgo, pudo constatarse que el modelo español de RIG es al día de hoy fundamentalmente cooperativo, aunque en él va ganando espacio aceleradamente una visión conflictiva de las relaciones entre Estado y CCAA, así como una tendencia a la gestión separada, y que en el cual la mejora de la coordinación multinivel supone claramente un desafío. En tercer lugar, se contextualiza el estudio de las competencias de los altos funcionarios en el ámbito público y mediante los datos empíricos se sugiere la necesidad de modificar su perfil para incorporar diversidad y capacidades para obrar en el entorno intergubernamental, especialmente las denominadas como “vinculares”, que facilitan la interacción interdependiente y la conducción del cambio.

Adicionalmente, la tesis ofrece datos de interés sobre la procedencia geográfica de la alta función pública española, la movilidad inter-administrativa del personal público, los roles que desarrollan dichos funcionarios y el estado de la cuestión en lo relativo a los estudios sobre función pública desde una perspectiva intergubernamental y desde la Ciencia de la Administración, singularmente respecto de la fértil línea de investigación cimentada sobre la burocracia, las élites administrativas y los grupos de poder en España en que han trabajado autores como Mariano BAENA o Manuel ARENILLA. Los hallazgos aconsejan precisamente ahondar en la relación entre función pública, sociedad y estado, habida cuenta del carácter representativo que tiene aquella respecto de la sociedad a la que sirve, así como por las importantes funciones de mediación entre la ciudadanía y el poder político que asegura, lo que en definitiva sugiere la necesidad de mitigar los sesgos (socioeconómicos pero también territoriales) en el acceso a la alta función pública y directiva.

=====

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, three specific objectives are identified: 1.- To search among political scientific approaches for new analytical one to face the complexity of the environment in which public affairs are substantiated today; 2.- 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; 3.- to analyze and propose the skills that senior officials require to act in a context marked by the interdependence.

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. The empirical work finalized in the first quarter of 2016.

Consistent with the proposed objectives, results reveal, first, the relevance to examine high public officials from the political perspective of the Science of Administration, in combination with the analytical approach of the Intergovernmental Relations (IGR), because of institutional and functional importance given to the human factor in its analytical and explanatory framework. 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 established for its qualitative measurement; this concept and scale were successfully (in our 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. And Thirdly, the study of the capacities or skills of senior officials in the current public sphere suggest the need to modify their profile to incorporate diversity and competence to act in an intergovernmental environment; especially those which facilitate interdependent interaction and change.

In addition, the thesis offers interesting data about geographical origin of the senior public officials in Spain; the need of promoting multilevel public career seeking better intergovernmental relations and better governance; the roles of these officials on the complex Spanish State; and, finally, one more step in research about public administration actors, mixing intergovernmental perspective and the Science of the Administration, and following classical studies on bureaucracy, administrative elites and power groups in Spain carried out by authors like Mariano BAENA or Manuel ARENILLA.



# **ADVERTENCIA PRELIMINAR: TESIS COMO COMPENDIO DE PUBLICACIONES**

La tesis que se acompaña se acoge a la modalidad de presentación denominada “tesis como compendio de publicaciones”. Dicha modalidad es habitual y conocida en universidades internacionales desde hace bastante tiempo, y también en algunas españolas, pero sin embargo puede no serlo tanto en el marco de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, fundamentalmente por su reciente inclusión por las autoridades académicas encargadas de la gestión de los programas de doctorado, por lo que se estima que puede ser necesario hacer alusión a la normativa que permite la realización de investigaciones doctorales bajo dicha modalidad, los requisitos generales y los aspectos básicos de estructura.

## **1.- Los aspectos normativos.**

Dicha modalidad viene recogida en la normativa de desarrollo del R.D. 99/2011 de 28 de enero (BOE 10/02/2011), que regula los estudios universitarios oficiales de postgrado en la Universidad Complutense (BOUC nº14 del 21 de diciembre de 2012), con una referencia expresa en el artículo 10.3:

“10.3. Se podrán presentar Tesis Doctorales en “formato publicaciones”. En las publicaciones que compongan la Tesis el doctorando deberá haber participado como autor principal y se habrán editado en revistas de la especialidad recogidas en índices de calidad contrastados o de similar nivel científico en libros. El director y tutor del doctorando certificarán el carácter de la aportación del doctorando en las publicaciones aportadas. La recopilación de publicaciones deberá siempre acompañarse de una introducción, que incluya una revisión del estado actual del tema, los objetivos y/o hipótesis, una discusión integradora y las conclusiones. Cuando se presente una Tesis Doctoral en este formato se deberán aportar los permisos del resto de los autores de las publicaciones incluidas”.

En este contexto, la Comisión del Programa de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y de la Administración aprobó unos requisitos cuyo cumplimiento permite la presentación de una tesis doctoral como compendio de publicaciones, lo que se produjo con fecha de 11 de junio de 2015 y se completó con una Disposición Transitoria aprobada con fecha 23 de septiembre del mismo año a la que el doctorando expresamente se acoge y que expresa lo siguiente:

“Disposición Transitoria:

A la normativa de carácter general, se harán las siguientes excepciones, en tesis doctorales presentadas en comisión académica para admisión a trámite hasta noviembre de 2017. Para las tesis inscritas en los programas de doctorado de la Facultad, en el curso académico 2005/2006 y anteriores, las fechas de antigüedad máxima de las publicaciones serán las de la inscripción de la tesis (deben estar iniciadas en programas anteriores a los del RD 99/2011). Además, de las 4 publicaciones, a juicio de la comisión dependiendo de la calidad, hasta un máximo de 3 podrán ser libros o capítulos de libros”

## **2.- Los requisitos generales exigidos para la tesis por compendio de publicaciones.**

Los requisitos generales que se requieren, de acuerdo con la normativa señalada y **antes de aplicar la Disposición transitoria citada** son los siguientes:

1. La memoria debe incluir al menos cuatro artículos, de los cuales uno o dos podrán ser un capítulo de libro publicado en una editorial con indicios contrastados de calidad científica.
2. Al menos uno de los artículos estará publicado. Las publicaciones restantes podrán haber sido evaluadas y aceptadas para su publicación por una revista. Se requerirá certificado de evaluación positiva del comité editorial de la revista o, en su caso, de la editorial.
3. Al menos uno, en el que el doctorando figure como primer autor, será un artículo de revista indexada en: JCR, SSCI, o Scopus. El resto de artículos deben figurar en Latindex, ISOC, Erih o revistas con sello de calidad FECYT. Si se trata de libros o capítulos, deben ofrecer indicios de calidad equiparable.
4. En el caso de publicaciones colectivas éstas no podrán ser firmadas por más de tres coautores. El doctorando debe aparecer como primer autor o autor único al menos en tres de las cuatro publicaciones.
5. Las publicaciones que forman parte de la tesis no pueden presentarse como parte integrante de otras tesis. El doctorando/a deberá presentar la renuncia escrita de los coautores/as no doctores a presentar las publicaciones como parte de otra tesis doctoral.
6. El doctorando/a deberá presentar la autorización escrita de los coautores/as de las publicaciones colectivas para incorporar éstas a la tesis en formato publicaciones.
7. Los coautores/as de las publicaciones no pueden formar parte del tribunal encargado de evaluar la tesis doctoral.

Por otra parte, también se expresa que en el caso de los artículos publicados, o aceptados para su publicación, la misma debe hacerse en revistas indexadas que deberán figurar en los siguientes índices: JCR, SSCI, SCOPUS, Latindex, ISOC, Erih o revistas con sello de calidad FECYT. Y en el caso de capítulos de libros, se exigirá un indudable contenido de investigación y que se considerarán solamente los capítulos de libros publicados, o aceptados para su publicación, en las editoriales incluidas en SPI o en indicadores de calidad similares y deberá garantizarse un proceso de revisión o evaluación externo de la publicación.

## **3.- Los requisitos de estructura.**

Finalmente, la modalidad de tesis incorpora unos requerimientos formales o de estructura en términos de presentación de los contenidos. En concreto, la tesis deberá incluir los siguientes apartados:

**Una introducción general** en la que se comenten las publicaciones aportadas y se justifique la unidad temática de la tesis.

**Una revisión del estado actual del tema, los objetivos y/o hipótesis y metodología de la investigación.** La introducción y revisión del estado de la cuestión tendrá al menos una

extensión entre 25.000 y 30.000 palabras.

**Los capítulos, en que se integren las publicaciones originales como parte esencial del cuerpo de la Tesis.** También se podrán incluir resultados de investigación no publicados. Estos capítulos deben contener una introducción y unas conclusiones parciales.

**Una discusión global de todos los resultados** obtenidos, diferenciando los publicados y los inéditos.

**Unas conclusiones finales originales e inéditas.**

Discusión y conclusiones deben ocupar entre 7.000 y 12.000 palabras.

En síntesis, la tesis debe incluir los apartados que se relacionan en el cuadro sinóptico siguiente:

***TABLA 1: APARTADOS QUE DEBE INCLUIR LA TESIS POR COMPENDIO DE PUBLICACIONES***

<b>PARTE</b>	<b>CONTENIDO</b>	<b>ASPECTOS FORMALES</b>
<b>Introducción</b>	Comentario de publicaciones aportadas y su justificación temática de la tesis	Conjuntamente tendrán un máximo de entre 25000 y 30000 palabras.
<b>Revisión</b>	Revisión del estado actual del tema, objetivos y/o hipótesis y metodología de investigación	
<b>Capítulos</b>	Integran las publicaciones originales. Pueden ser resultados no publicados	Deben incluir introducción y conclusiones parciales
<b>Discusión global de los resultados</b>	Se diferencian los publicados de los inéditos	Deben ocupar entre 7000 y 12000 palabras
<b>Conclusiones finales</b>	Inéditas	

**Fuente: elaboración propia.**

El doctorando expresa que la presente investigación doctoral cumple todos los requerimientos para su presentación en tanto tesis como compendio de publicaciones, en el marco de la normativa citada, acogiéndose a lo especificado en la Disposición Transitoria de 23 de septiembre de 2015.



## **PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN**



## **PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN**

Tal como se ha señalado en la advertencia preliminar, la siguiente investigación doctoral se presenta en la modalidad de compendio de publicaciones, de acuerdo con la normativa aprobada por la Universidad Complutense de Madrid y las indicaciones y requisitos aportados por la Comisión del Programa de Doctorado en Ciencia Política, Relaciones Internacionales y de la Administración en una regulación ad hoc aprobada con fecha de 11 de junio de 2015 y completada con una Disposición Transitoria aprobada con fecha 23 de septiembre del mismo año. En dicha normativa se expresan las diferentes partes que debe incorporar la tesis como compendio de publicaciones y, **en lo relativo a la introducción, se expresa que debe incluir un comentario de las publicaciones aportadas y una justificación de la unidad temática de la tesis.**

### **1.- Una tesis cuyo objeto es realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado...**

Pero antes de ello parece razonable expresar con la debida brevedad, pues el asunto será tratado con profundidad en otro apartado de la tesis, que el objeto de la investigación consiste en realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública de nuestro Estado<sup>1</sup>, usando como caso de estudio el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Y ello porque se asume que la alta función pública es un actor relevante en el contexto de gobierno y gestión multinivel en que se sustancian los asuntos públicos en nuestros días, y que su importante rol en las relaciones intergubernamentales de nuestro Estado apenas ha sido estudiado y, desde luego, no con tanta extensión y profundidad como los realizados en torno al reparto de competencias, el diseño de los órganos de coordinación y cooperación y los aspectos fiscales. Quizás a esta situación ha contribuido el enfoque jurídico que tradicionalmente ha dominado este tipo de estudios, junto a una agenda investigadora volcada en el análisis del grado de eficacia y disfunciones de la cooperación y en el futuro institucional del Estado. Obviamente, ello no significa que no haya habido una evolución y que los estudios se hayan enriquecido con el paso de los años mediante nuevos análisis y perspectivas, tal como se expresan en COLINO (2012a)<sup>2</sup> o en CRESPO (2015c, 770-1), pero en cualquier caso se percibe que los trabajos desde las Relaciones intergubernamentales de la función pública son escasos, fragmentarios y con un bajo contenido empírico. Y se concluye que aspectos relevantes, como el impacto de la labor de la alta función pública en la coordinación de nuestro Estado, a pesar de considerarse la coordinación un tema crucial, junto al nuevo perfil que se exige para actuar en un entorno de gestión multinivel, han sido muy escasamente abordados, y en menor medida extrayendo información de los colectivos importantes de la Administración pública. Precisamente en este factor se funda la originalidad de la tesis y la labor de investigación y publicación que ha realizado el autor durante los últimos años.

### **2...Mediante un compendio de publicaciones...**

---

<sup>1</sup> Como se percibirá, a lo largo de este escrito se ha alternado la escritura de la palabra “estado” con mayúscula inicial y con minúscula. Ello se debe al prurito de diferenciar las referencias realizadas al Estado español, de las desarrolladas utilizando el término “estado” de manera genérica.

<sup>2</sup> Quiere advertirse al lector que se ha seguido el criterio de reducir las notas a pie de página a lo mínimo indispensable. Con ello se pretende facilitar y agilizar la lectura y, al mismo tiempo, seguir los estándares cada vez más comunes en las publicaciones científicas consistentes en citar en el texto.

El cuerpo de la tesis incorpora los siguientes capítulos respaldados con publicaciones del autor. En las líneas siguientes se relacionan por orden el título del capítulo, la/s publicación/es asociada/s y la idea principal que ha guiado su elaboración.

## **CAPÍTULO 1: La metodología de las RIG o del Gobierno multinivel como propuesta analítica.**

### **Publicación vinculada:**

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004a): “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004): Política europea y gestión multinivel. Oviedo, Septem ediciones. Pp. 15-46.

**Sinopsis:** En esta publicación, el autor analiza el marco teórico en que se inserta la tesis y que se adapta adecuadamente a las características del objeto de la misma: el gobierno multinivel, o las Relaciones Intergubernamentales, visto desde la función pública. La publicación consta de dos partes: en la primera se pretende concretar el entorno o contexto público al que debe adaptarse el marco de análisis, con sus particularidades y complejidad; mientras que en la segunda se define el marco analítico, abordando su conceptualización, pautas y ventajas para el análisis. Entre las pautas se destaca el factor humano como elemento fundamental de las RIG.

## **CAPÍTULO 2: La importancia de la función pública desde una perspectiva de RIG o gobierno multinivel.**

### **Publicaciones vinculadas:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004b), “Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas”, en Noticias de la Unión Europea, nº 235-236, pp. 79-87.

**Sinopsis:** Después de haber realizado en el capítulo anterior una explicación general del marco teórico y de las pautas de análisis de las RIG o Gobierno Multinivel, entre las que, como se expresó, destaca el factor humano, en el presente capítulo se aborda la importancia de la función pública en tanto actor en un escenario de gestión intergubernamental o multinivel. Como apoyo fundamental se utilizan dos publicaciones. En la primera de ellas (CRESPO 2015b), se pretende transmitir la importancia de estudiar la función pública desde una perspectiva intergubernamental y se propone iniciar un debate en torno al diagnóstico del estado de la función pública a nivel nacional y/o internacional, el interés público que se concreta en términos institucionales en la misma, así como las potencialidades para su pervivencia o reinención futura en el marco de la gobernanza multinivel. En la segunda (CRESPO 2004b), se presenta el primer análisis que al autor realiza sobre la alta función pública aplicando la metodología multinivel o intergubernamental y del que, teniendo en cuenta el contexto nacional

e internacional en que operan las Administraciones públicas, se extrae un elenco de requerimientos o competencias que deben afrontar e incorporar los altos funcionarios.

### **CAPÍTULO 3: Los estudios de función pública en España. Una aproximación a partir del análisis de la selección de los ACE.**

#### **Publicación vinculada:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J. et al. (2014), “El acceso al empleo público como objeto de interés científico, profesional y científico. La perspectiva de la Ciencia de la Administración”, en RUANO DE LA FUENTE, J.M., (Dir.), Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado. Estudio introductorio de Manuel Arenilla. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 47-62.

**Sinopsis:** En esta publicación se realiza un análisis exhaustivo del estado del conocimiento científico sobre la función pública española de la AGE, centrándose en los aspectos relativos a la selección. El trabajo se centró especialmente en el Cuerpo de Técnicos de Administración Civil del Estado (TACs) o Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (ACE), denominación actual. En la publicación se revisan y citan decenas de trabajos que han sido realizados sobre la función pública española y que de alguna manera tienen importancia para nuestro objeto de estudio. Asimismo, se ahonda en los precedentes relevantes y se analizan las principales líneas de investigación sobre función pública, esencialmente procedentes del Derecho público, la Sociología, la investigación comparada e incluso la alta función pública. También se obtiene información relevante respecto de la Ciencia de la Administración, perspectiva científica en que, junto a las RIG, se enmarca este estudio doctoral.

### **CAPÍTULO 4: El perfil de la alta función pública española ante un escenario de gobernanza multinivel.**

#### **Publicaciones vinculadas:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2015c), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et al. (Coords), Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.

**Sinopsis:** Una vez explicitados en los capítulos anteriores el marco analítico, la importancia y pertinencia del estudio del factor humano en el mismo, así como realizado un repaso de los principales enfoques y aportaciones bibliográficas realizados respecto del estudio de la función pública española, es el momento de detenerse en uno de los capítulos sustantivos de esta tesis: el que plantea el perfil de la alta función pública española de la AGE en un escenario de gobernanza multinivel. El mismo se nutre de dos publicaciones recientes. En la primera (CRESPO 2015a) se pretende analizar el contexto en que se sustancian los asuntos públicos en nuestro país, destacando el modelo de nuestra Administración pública, para realizar un diagnóstico que permita establecer un perfil de alto funcionario público en un entorno intergubernamental, al que se asocian un conjunto de competencias. En la segunda (CRESPO

2015c), y sin perder de vista la necesidad de incorporar diversidad y dinamismo a nuestra Administración, se concretan unos resultados empíricos respecto del origen geográfico de los altos funcionarios de la AGE. En las dos publicaciones, aunque las conclusiones son extensibles para una gran porción de los altos cuerpos españoles, el análisis se vierte sobre el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

## **CAPÍTULO 5: Alta función pública española y coordinación en el estado autonómico.**

### **Publicación vinculada:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (en prensa), “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”. Remitido y aceptado para su publicación en la revista Política y Sociedad (véase anexo 7.4).

**Sinopsis:** En el presente capítulo se pretende abordar y entrelazar dos conceptos especialmente relevantes para el buen funcionamiento de nuestro Estado autonómico: la alta función pública, con sus visiones y percepciones, y la coordinación entre Administraciones públicas en España en un contexto de fuerte descentralización política interna y de gran complejidad externa. 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. En la segunda se realiza una concreción del concepto de coordinación intergubernamental inspirada en la obra de METCALFE (1994) y de alta función pública a efectos de nuestro análisis, procediendo posteriormente a la operativización de aquél 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 mediante el trabajo empírico realizado en el marco de la tesis.

## **CAPÍTULO 6: Administradores Civiles del Estado en un Estado multinivel: origen geográfico, funciones, competencias y selección.**

**Publicación vinculada: en este caso estamos ante resultados inéditos procedentes del estudio empírico realizado por el autor.**

**Sinopsis:** En otras publicaciones, y muy particularmente en la última incorporada anteriormente (CRESPO, en prensa) se han introducido referencias y resultados derivados del trabajo empírico realizado. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la visión y percepciones por parte de los ACE del sistema político-administrativo español y su evolución, y la situación de la coordinación y cooperación en el mismo. Sin embargo, todavía quedan resultados por explotar y publicar, lo que da cuenta de la riqueza de los datos obtenidos. Por ello, en este capítulo se incluyen datos inéditos referidos a las funciones intergubernamentales de los ACE, la importancia del origen geográfico en la composición del cuerpo y en el despliegue de sus funciones y, finalmente, la adecuación del proceso selectivo y sus competencias a los desafíos del complejo entorno público de nuestros días.

### **3...Que tiene la unidad temática propia de una tesis doctoral**

El elenco de publicaciones y resultados inéditos goza de la unidad temática específica de las investigaciones doctorales, aspecto que se ve acentuado además por la composición en torno a una estructura que incorpora un objeto y objetivos integradores, un marco teórico específico y apropiado, una metodología que permite el acceso y explotación adecuada de las diversas fuentes disponibles, incluyendo un trabajo empírico ad hoc, y unas conclusiones y discusión a nuestro juicio de interés.

En lo que concierne al marco teórico en que se ubica el estudio, ha sido estudiado a través de varias publicaciones del autor. La que más directamente aborda el asunto fue la destinada a la obra colectiva dirigida por RUANO (2004) y titulada “Política europea y gestión multinivel”, en que al doctorando se le adjudicó la realización del capítulo relativo al marco teórico. En él se explicó las RIG, el Gobierno multinivel y se aludió a las pautas de análisis. También se examinó el entorno. Esta aportación fue una de las primeras realizadas desde esta perspectiva y fue consecuencia de la participación del autor en tanto ponente y responsable, junto al profesor Francisco Letamendía, del Grupo dedicado a “Unión Europea y Gobierno multinivel” en el V Congreso de la AECPA celebrado en Tenerife en septiembre de 2001. A través de la publicación del capítulo 3 (CRESPO 2014), en que se analiza la función pública en tanto objeto de estudio, se ubica dicho análisis dentro del más general de la Ciencia de la Administración.

Una vez establecido lo anterior, es relevante considerar que el autor se centra en una pauta concreta dentro de los estudios intergubernamentales: el capital humano. Ya tempranamente planteó el asunto en diferentes publicaciones, como la que versó sobre la gestión intergubernamental en la Unión Europea y que, por su interés, fue objeto de publicación por la Fundació Pi i Sunyer (CRESPO 2001b), pero particularmente lo hizo en la publicación que se incluye en el capítulo 2 (CRESPO 2004b) centrándose en los altos funcionarios en tanto gestores públicos multinivel y en que se hacen consideraciones de interés sobre el perfil que deben tener. En aquellos años, y paralelamente, se estudió el empleo público desde el punto de vista de la comunicación interna y externa (CRESPO 2005), y la importancia de gestionar las funciones de personal desde una perspectiva de Buena Administración (CRESPO 2003). Aunque estas dos últimas publicaciones no han sido incluidas en el compendio que conforma esta tesis, sí se han incorporado algunas de las ideas resultado del trabajo realizado en las mismas.

Por otra parte, la revisión del estado de la cuestión en lo referido a la función pública se ha realizado en varias publicaciones, pero particularmente en la incluida en el capítulo 3 (CRESPO 2014), que aborda la función pública como objeto de análisis científico, y la presentada en el capítulo 4 (CRESPO 2015a) en que se analiza la función pública y los estudios sobre ella desde una perspectiva intergubernamental, aspecto que ha sido retomado en otras publicaciones y muy especialmente en CRESPO (en prensa).

Finalmente, se presentan una discusión y conclusiones emanados de varios trabajos publicados y de otro inédito. En concreto, son relevantes las argumentaciones y sugerencias derivados de la participación del autor en la obra titulada “Crisis y Reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel” (CRESPO 2015a), en que se concreta qué se entiende por alta función pública, el entorno español, el marco administrativo y las competencias requeridas para interaccionar en él y, asimismo, el papel en las RIGS de la alta función pública y especialmente los ACE. También han sido fecundos los resultados obtenidos respecto del origen geográfico de los ACE (CRESPO 2015c), las visiones y percepciones de los

ACE en el funcionamiento del Estado y particularmente en lo relativo a la coordinación intergubernamental (CRESPO en prensa), completados con los aspectos inéditos que aparecen en el capítulo 6 respecto de las competencias que deben incorporar los ACE y su impacto en los procesos de selección. Esos resultados se contextualizan con los obtenidos en investigaciones similares sobre función pública impulsadas preferentemente desde las RIG y la Ciencia de la Administración, y de las que se extraen potencialidades tanto desde un punto de vista heurístico y explicativo como práctico.

#### **4...Y que se despliega en varias partes.**

Siguiendo las indicaciones planteadas por la normativa de la Universidad Complutense de Madrid, en el desarrollo establecido por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, la presente investigación doctoral se despliega en varios apartados, coherentes con el propósito de analizar la función pública de la AGE desde una perspectiva intergubernamental.

La primera parte está integrada por esta introducción, en la cual además de expresar brevemente el objeto del trabajo, se expone un somero comentario de las publicaciones aportadas junto a una explicación de la unidad temática que sustenta la investigación.

La segunda parte se centra en realizar una revisión del estado actual de tema, trasladando aspectos nodales del estudio como son su objeto, objetivos, hipótesis, metodología y escrutinio de las fuentes existentes sobre el mismo.

La tercera parte es la integrada por los capítulos de la tesis que, por las especialidades de la presente, está compuesta de un elenco de publicaciones originales, junto a un artículo aceptado para su publicación y un capítulo inédito, en los términos que ya han sido referenciados en esta introducción.

En la cuarta parte, a la que se ha dedicado especial anterior, se realiza una discusión global de los resultados, de manera que se retoman y amplían los hallazgos obtenidos en la investigación y se contextualiza su importancia e implicaciones teóricas y prácticas con el estado de conocimiento sobre el particular y los antecedentes. Se pretende con ello que el lector especialista pueda juzgar su interés, pertinencia y validez.

En la quinta parte se pretende concretar con brevedad las conclusiones del estudio y en la sexta se relacionan las fuentes. Aún hay un séptimo apartado destinado a los anexos, entre los cuales se relaciona el plan de preguntas realizadas en las entrevistas semi-estructuradas, junto con copia del cuestionario “on line” que se sometió al colectivo diana del trabajo empírico (los Administradores Civiles del Estado), el documento que certifica la aceptación para su publicación de uno de los últimos artículos del autor aportado en esta investigación y, finalmente, diversas autorizaciones.

El autor, aunque ha intentado seguir minuciosamente las indicaciones formales contenidas en la normativa citada previamente, reconoce que no lo ha conseguido en la extensión de la parte dedicada a la discusión global de resultados, por lo que solicita disculpas, pero estima que con ello no solo no ha menguado la calidad y validez del resultado final sino que, bien al contrario, se han ofrecido datos científicos para una mejor comprensión de lo que la tesis realmente aporta al conocimiento sobre la materia, con sus limitaciones y potencialidades.

**SEGUNDA PARTE: REVISIÓN DEL  
ESTADO ACTUAL DEL TEMA. OBJETIVOS,  
HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE  
INVESTIGACIÓN**



## **SEGUNDA PARTE: REVISIÓN DEL ESTADO ACTUAL DEL TEMA. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

### **2.1.- Objeto, objetivos e hipótesis:**

Como expresa el título, el objeto de esta investigación es realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado, utilizando como colectivo preferente sobre el que extraer información y proyectar los resultados el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Dicho análisis se nos plantea como relevante por el carácter multinivel en que se sustancian los asuntos públicos en nuestros días, respecto de los cuales el capital humano administrativo tiene un rol fundamental en la concreción del interés público, implantación de las políticas y evaluación del resultado de la actividad. Y no solo por motivos de eficacia y eficiencia, sino también por aspectos institucionales no menores tales como favorecer la estabilidad y la cohesión social a medio y largo plazo.

Si el entorno social ha cambiado y dicho cambio ha impactado en la manera en que se gestiona el interés público por las burocracias profesionales, fuerza es reconocer el interés de conocer en qué medida la función pública en tanto colectivo lo percibe en su quehacer cotidiano y qué consecuencias tiene para la confección de su perfil, el cual debe adaptarse e incorporar nuevas capacidades para operar favorablemente al servicio de la ciudadanía y de la cohesión social en el Estado. Ello es especialmente evidente en un Estado, como el español, de gobernanza compleja habida cuenta de la emergencia desde los años 80 del pasado siglo de mesogobiernos que, junto a la Administración general del Estado, las entidades locales y la Unión Europea, intervienen como actores relevantes en las políticas públicas, ya sea bajo el formato de las competencias exclusivas, concurrentes y/o compartidas que las diversas Administraciones ostentan sobre las diversas materias y facultades.

Pero para avanzar consistentemente en dicho análisis con carácter previo debe hacerse un esfuerzo de definición y acotación conceptual respecto de aquellos aspectos básicos que permiten comprender el alcance y condicionantes de la investigación. Entre ellos, merece atención indispensable la concreción de qué se entiende por análisis intergubernamental, alta función pública del Estado y Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, así como su importancia para el estudio propuesto, con sus objetivos concretos e hipótesis.

---

#### ***1.- Un análisis intergubernamental...***

Los estudios intergubernamentales surgen en el marco del federalismo estadounidense de los años 30 del siglo XX, y desde entonces han tenido un amplio desarrollo en aquel país y en otros estados que cuentan con una fuerte descentralización política del poder. Se caracterizan dichos estudios por, sin menospreciar los aspectos normativos dentro de una metodología multidisciplinar, dar una gran relevancia al análisis del funcionamiento práctico de los estados, deteniendo su estudio en la pluralidad de actores que intervienen en las políticas públicas y la interdependencia con que actúan, y no tanto en las distinciones formales que el Derecho Público viene realizando entre estados unitarios y federales.

En ese contexto los autores pioneros en este marco analítico (por ejemplo ANDERSON<sup>3</sup>) se plantearon un conjunto de pautas de análisis (por ejemplo, la participación fluida y multinivel, la importancia de los aspectos financieros y de las subvenciones intergubernamentales, etc.) que incorporaban en un lugar preeminente el factor humano como decisivo en las redes de actores, lo que ha venido repitiéndose por los principales investigadores sin descanso desde entonces (por ejemplo WRIGHT<sup>4</sup>; AGRANOFF<sup>5</sup>; PETERS<sup>6</sup>). Y dentro de ese factor humano, que en el caso americano incluye de manera amplia al personal electo y profesional, no cabe duda que la alta función pública tiene una gran relevancia, aunque los estudios realizados sobre ella sean escasos y fragmentarios.

En el caso español, sumido en un proceso federalizante en la práctica con independencia de lo que explicita la normativa, en los últimos años han prodigado estudios que toman el marco analítico de las RIG como referente, destacando autores como COLINO, AJA, ARBOS<sup>7</sup> u otros, pero sin embargo el tratamiento dado a la función pública ha sido prácticamente inexistente o muy insuficiente. Se ha puesto el interés en otros aspectos: articulación normativa de las competencias, instrumentos orgánicos y formales de cooperación, la disfuncionalidad del Senado, algunos actores clave tales como los partidos políticos y el Tribunal Constitucional, etc. Pero, sin embargo, no ha existido una línea de análisis intergubernamental sobre la función pública, que es lo que aquí se propone, que dé respuesta adecuada a las siguientes preguntas o interrogantes que aborda nuestra investigación, en el contexto politológico de los estudios de la Ciencia de la Administración e incorporando como instrumental analítico el proporcionado por las RIG.

---

## *2.- ...sobre la alta función pública del Estado*

Como hemos expresado en otras ocasiones (CRESPO 2015b, 31-32), la necesidad de estudiar la función pública no es menor ni baladí, dadas las importantes funciones que desarrolla para la sociedad a la que sirve y el importante momento de cambio que esta viene sufriendo en los últimos años. No en vano, su institución matriz, la Administración pública, «vela por la equidad y la integración sociales y por el desarrollo económico y social, juega un papel trascendente en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y es un instrumento principal en el logro de la legitimidad democrática del poder público» (ARENILLA, 2014), además de constituir un conector y comunicador indispensable entre la política y la sociedad.

---

<sup>3</sup> ANDERSON, W., (1960): *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis, University of Minnesota Press

<sup>4</sup> WRIGHT, D.(1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de cultura económica. Y 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.

<sup>5</sup> Por ejemplo: AGRANOFF, R., (1997), “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en BAÑÓN R.; CARRILLO, E., (1997), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial, pp. 125-170. Y 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

<sup>6</sup> Peters, B. Guy (2008), “The civil service and governing: reclaiming the center”. *International Review of Public Administration* 13.2, pp. 1-12.

<sup>7</sup> Son de interés, a modo de ilustración, la consulta de ARBOS, X., (Coord.), COLINO, C.; GARCÍA M.J.; PARRADO, S., (2009): *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics; y COLINO, C., (2012): “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada” en COLINO, C.; FERRÍN, M.; LEÓN, S. (2012): *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 17-54.

Pero, sin embargo, por varias causas, esta institución y la función pública por añadidura están en crisis y con problemas de identidad en contingencia con el entorno político y social del momento (a ello nos referimos en la publicación inserta en el capítulo cuarto -CRESPO 2015a).

Por otra parte, el estudio de la alta función pública española ha sido descrito como de interés en la bibliografía especializada, tanto por su importancia para el conocimiento del funcionamiento del Estado español, con una fuerte distribución interna del poder político, como por su especial relación de pertenencia e integración con la élite política y económica española. Lo primero ha sido resaltado por ejemplo por GARCIA MORALES (2006, 10) al especificar la importancia del estudio de la colaboración y cooperación sobre la realidad política española mediante el análisis de los que atesoran ese conocimiento: los miembros de los gobiernos y altos funcionarios del Estado. Y lo segundo, ha sido señalado por BAENA en varias publicaciones, entre las que destaca la colectiva titulada “La élite española y la presencia en ella de los burócratas” (BAENA, GARRIDO y PIZARRO, 1984) y en que se mantiene, hasta el inicio de la transición, que las élites políticas, económicas y administrativas españolas tenían un elevado nivel de integración, respecto de la cual la burocracia (entendida como cuerpos de funcionarios superiores que ocupaban puestos en las Cortes, Consejos de Administración de grandes empresas, el Gobierno y la Administración) asumía una gran responsabilidad. Asimismo, el estudio reconoce que la presencia de burócratas en la élite era de gran entidad en ese período (ibídem, 75). El interés por el estudio de la alta función pública, en la línea descrita, ha sido puesta de relieve en las entrevistas en profundidad realizadas. Así, se ha explicitado el interés de estudiar la alta función pública del Estado por su importancia para la confección de la cultura política democrática y la conformación del liderazgo y entramado de cargos políticos (ENTREV. ARENILLA), o porque de ella se nutren las élites del país (ENTREV. BAENA), por ejemplo. Lo que no es sorprendente, habida cuenta de que a causa de ese interés el propio BAENA (1999) afrontó el asunto con la publicación de una investigación empírica sobre las élites y grupos de poder en España a finales del siglo pasado.

Por otro lado, definir el concepto de función pública en nuestros días no es sencillo, y ello por la dificultad de diferenciar el plano funcional o de actividad que implica el término del colectivo llamado a desempeñar las acciones que permiten el funcionamiento del aparato público. A esto además se suman las diferentes aproximaciones o sentidos que pueden darse a ese colectivo, más o menos institucionales o netamente organizativas, o la extensión de su perímetro, pero en cualquier caso es indiscutible la preeminencia, respecto de otro tipo de recursos (materiales, normativos, económicos, etc.), del elemento humano o función pública personal que, dependiendo de la sociedad y al servicio de ella, labora en el marco de la Administración.

Expresión de polisemia es que en el concepto “función pública” pueda diferenciarse un cariz funcional, o referido a actividad, que deriva directamente del sustantivo función, y otro personal. Respecto del primero, la función pública 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 equilibrio entre los distintos poderes del Estado, tanto entre sí como respecto de los ciudadanos. Y respecto del segundo, que es el que interesa a efectos de este trabajo, se entendería la función pública como el elemento o factor personal o humano al servicio de los aparatos públicos, lo que exige matizaciones adicionales. En efecto, ahora se trataría de definir qué se entiende por ese elemento personal: ¿todos los empleados públicos con independencia de su vínculo jurídico

y relación con el poder político? ¿Solo los que gozan de una relación regida por el derecho administrativo o funcionarios? ¿Solo una parte de esos funcionarios?

Desde luego, como hemos expresado en CRESPO (2015a, 41) sin desconocer el debate sobre la extensión del concepto de función pública y las implicaciones de la relativa unificación jurídica que supondría el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) para los funcionarios y laborales, sobre el que se han pronunciado voces muy autorizadas (por ejemplo, PRATS 1995, 15 y ss.; NIETO 2008, 187 y ss.; o PÉREZ GÁLVEZ 2011), cabe expresar que nuestra visión se aproxima a la mantenida por aquellos que tienden a identificar la función pública con los funcionarios que ejercitan el poder administrativo al máximo nivel y con alta especialización. Es decir, la función pública en un sentido estricto se identificaría con los colectivos profesionales que ejercitan al máximo nivel el poder administrativo (en definitiva, la alta función pública), para los que el profesor BAENA (1988: 438 y ss.) reservó la denominación de burócratas, aunque lógicamente desprovista de toda vinculación peyorativa. En efecto, este autor se esfuerza en categorizar y definir el grupo de burócratas y, aunque practica una advertencia de relativismo de acuerdo con las culturas administrativas de los distintos países y la posibilidad de acompañar sus criterios con otros complementarios, concluye que el rasgo distintivo es su 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.

Esta vinculación o identificación de la función pública en sentido restringido con los grupos burocráticos o alta función pública se justificaría por la especial y directa relación que sus funciones tienen respecto de los fines del Estado, su alta especialización y profesionalización y el requisito de titulación universitaria superior para su acceso. Es decir, competencia y profesionalización, permanencia protegida en el empleo público como garantía de imparcialidad y neutralidad, capacidad para frenar decisiones (veto decisorio) u obstaculizar la aplicación de las políticas (veto paralizante) y disponer 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 (BAENA 1988, 440-445), son notas específicas del concepto de alta función pública que se mantiene en esta tesis. Este concepto de “alta función pública” implica no incluir en el mismo los empleados públicos profesionales que no ejercen al máximo nivel el poder administrativo, los contratados laborales y el personal político o de designación política en tanto tal; lo que no significa desconocer que son frecuentes los casos en que altos funcionarios ocupan temporalmente puestos políticos, pero a nosotros nos interesan en tanto altos funcionarios y no en tanto políticos temporales.

---

### *3.- ...representada por el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.*

Eso expresado, es necesario acotar más el perímetro del análisis. A pesar de que se defiende la existencia de altos funcionarios en las diferentes Administraciones públicas españolas, y entre ellas en las territoriales (AGE, CCAA y entes locales), nuestro estudio se focalizará en la alta función pública de la Administración General del Estado y, dentro de ella, en el Cuerpo Superior de Administraciones Civiles del Estado. Ello no implica que no se

reconozca, como se ha escrito, el interés e importancia de estudiar las altas funciones públicas autonómicas o locales, o analizar dentro de la AGE otros cuerpos con gran proyección estratégica (por ejemplo, el de Abogados del Estado, Cuerpo Diplomático, Economistas del Estado, alta función pública militar, etc.) o incluso los que les auxilian directamente en sus labores (cuerpos del grupo B en la denominación pre-EBEP o grupo A2 del EBEP), etc. Además de por lógicas razones de economía y eficacia, hemos decidido centrarnos en la alta función pública de la AGE por la posición estratégica e integrada que dicha Administración tiene sobre el conjunto del Estado, por sus relaciones con el resto de Administraciones territoriales, y por su posición privilegiada en la configuración y participación en el marco de los órganos de coordinación, cooperación y colaboración con las CCAA. Precisamente el traspaso de gran parte de los servicios prestaciones a las CCAA ha permitido, y en cierto modo obligado, en un proceso que todavía no ha finalizado, que la AGE haya tenido que reinventarse centrándose en las funciones estratégicas y relacionales indispensables para la supervivencia del sistema, así como para contribuir a garantizar la participación de los diferentes intereses en la construcción del interés general.

Como hemos indicado en otro lugar (CRESPO, en prensa) 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 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 una visión integradora de la Administración pública”, al que se le reconoce liderazgo en la adaptación al cambio y por su orientación hacia la innovación (citas extraídas de AAVV 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. Lo anterior le configura como un actor indispensable para, entre otros aspectos, diagnosticar la situación de la coordinación, los aspectos mejorables de la misma, los roles y perfil de competencias que deben atesorar los altos funcionarios para adaptarse a una situación de gobernanza compleja con múltiples actores intervinientes de diferentes niveles de gobierno.

El autor participa de otro criterio adicional, compartido con el profesor BAENA, respecto de la importancia del Cuerpo superior de Administradores Civiles del Estado, en tanto cuerpo principal que ejerce funciones de administración general con una fuerte proyección multinivel:

“Esto es muy importante: la Administración general es más decisiva que la especial, ya que sin ella no habría realmente Administración (ni Ciencia de la Administración). Efectivamente, es la que incorpora e integra funciones y dirige unidades administrativas de gestión económica, jefaturas de personal con sus ramificaciones, elabora presupuestos en colaboración con hacienda, y se encarga del diseño organizativo donde los aspectos intergubernamentales tienen importancia. Finalmente, debe precisarse que estas funciones son el cerebro y el corazón de la Ciencia de la Administración, y que sin ellas no existiría, sino solo un

grupo de especialistas al servicio de la Administración. Una administración sin administración general no existe como tal” (ENTREV. BAENA)

---

#### ***4...A partir de la transición, aunque especialmente desde el EBEP (2007)...***

En términos cronológicos el estudio está circunscrito por dos dimensiones. Una extensa, que se sustenta de los aspectos institucionales y orgánicos que han facilitado las relaciones de cooperación, colaboración y coordinación entre Estado y CCAA desde la Constitución de 1978 hasta nuestros días. En ella se contarían como principales aspectos institucionales la aprobación de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (interpretando, por ejemplo, en qué consistía el principio de autonomía política), así como la normativa que confecciona los principales instrumentos orgánico-funcionales que permiten el encuentro y negociación entre niveles de gobierno y administración en España (ley 12/1983, del proceso autonómico; ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común), la cual ha permitido la introducción paulatina de nuevos instrumentos de cooperación que se han ilustrado en la creación y funcionamiento regular desde 1994 de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) y la institucionalización de la no tan sistemática, en términos de reunión y funcionamiento, Conferencia de Presidentes cuya primera convocatoria se produjo en 2004. Cabe recordar que todo ello debe interpretarse dentro del sentido del Estado de las Autonomías, cuya vocación era, y en cierto modo sigue siendo, construir un régimen democrático que acabara con la centralización preexistente, que contribuyera a resolver los problemas de identidad nacional y que permitiera además modernizar y construir un verdadero estado del bienestar en España, coetáneamente con la integración y participación continua en las Comunidades Europeas.

Y la segunda dimensión, dentro del mapa cronológico más amplio señalado, se focaliza en el período sobre el que se ha solicitado información durante el trabajo de campo respecto del colectivo objeto de estudio, y que comienza con la entrada en vigor del EBEP en el año 2007 y que abarcaría hasta principios del año 2016, momento en que se finaliza el trabajo empírico y se procede a su explotación. En efecto, se considera que la entrada en vigor del tan esperado y demorado EBEP, cuyo origen tiene reconocimiento constitucional, fue un momento clave puesto que, además de integrar normativamente documentos jurídicos dispersos, y armonizar bajo un marco conceptual común, con sus derechos y obligaciones, a personal laboral y funcionario, señaló algunas claves importantes para comprender la gestión pública del personal en las Administraciones españolas, especialmente para la AGE, máxime cuando la ley de la función pública de la AGE que el propio EBEP plantea no ha sido aún aprobada.

Todo ello contextualiza adecuadamente la relevancia y pertinencia del análisis y validez de sus resultados. Precisamente porque se considera que uno de esos aspectos institucionales, insuficientemente tenido en cuenta hasta ahora, es la necesidad de concebir una función pública desde el Estado con marcado carácter estratégico para que pueda, además de obrar e incrementar la legitimidad de su actuación sobre la sociedad española en su dimensión territorial, interactuar en un entorno de gestión multinivel que propicia la gestión compartida y en red de los asuntos públicos.

---

#### ***5.- ...Que se concreta en unos objetivos e hipótesis específicos.***

El objeto u objetivo central de esta investigación, cifrado en la elaboración de un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado a partir del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, se despliega en un elenco de objetivos e hipótesis concretas.

Objetivo 1: Estudiar la potencia de las RIG, en el contexto científico de la Ciencia de la Administración, en tanto metodología de análisis para iluminar, desde la función pública, el funcionamiento de nuestro Estado. En otras palabras, se trataría de responder a la pregunta: ¿El análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado permite explicar mejor el funcionamiento de nuestro estado?

Objetivo 2: Indagar respecto de la relevancia que tiene la alta función pública de la AGE respecto de la concreción de la coordinación y cooperación en el Estado autonómico. Se trataría de responder a la pregunta: ¿Qué posición y visión tiene la alta función pública del Estado de la cooperación y coordinación en nuestro estado?

Objetivo 3: Abordar, de acuerdo con el entorno en que se sustancian los asuntos públicos en España, la idoneidad del perfil multinivel o intergubernamental de la alta función pública de la AGE. Se trataría de responder a la pregunta: ¿Es necesario un nuevo perfil “intergubernamental” para la alta función pública de la AGE?

Por otra parte, mediante el abordaje de esos objetivos concretos y la respuesta a los interrogantes descritos se pretende afrontar y contrastar las siguientes hipótesis de investigación:

H1: El marco analítico intergubernamental o del gobierno multinivel permite iluminar, usando con actor crítico a la alta función pública e inserto en el contexto científico de la Ciencia de la Administración, el funcionamiento de nuestro Estado.

H2: Desde la alta función pública del Estado se puede realizar un diagnóstico de la coordinación y cooperación en nuestro Estado, elementos críticos para la legitimidad del mismo.

H3: La interacción en un marco intergubernamental o de gobierno multinivel implica para nuestra alta función pública una redefinición de sus competencias o capacidades.

## **2.2.- El contexto político-administrativo de referencia**

De acuerdo con la Ciencia de la Administración, las Administraciones públicas tienen unas características definidas, que han sido sistematizadas y concretadas por BAENA (1988, 29 y ss.) en los siguientes aspectos: especificidad, extensión, fragmentación, contingencia e interdependencia entre política y Administración. Entre ellas merece destacarse la contingencia, por cuanto se reconoce que las Administraciones públicas son productos históricos de cada sociedad, y que cambian con ella, de acuerdo con un conjunto de factores: históricos, territoriales, población, grado de desarrollo, cultura, tecnología disponible, etc.

En las líneas siguientes se pretende contextualizar adecuadamente el entorno en que opera la alta función pública del Estado español, y apoyándose en el principio de contingencia enunciado, favorecer la comprensión global de la investigación, y para ello nos centraremos en expresar los condicionantes del entorno público en nuestros días, destacando aspectos de carácter general junto con otros de índole más endógena o doméstica. Esta preocupación por contextualizar las aportaciones ha sido una constante en las diversas publicaciones del autor, tanto las que se presentan en esta tesis como en el resto, como puede comprobarse fácilmente con su lectura (un ejemplo con amplio desarrollo puede hallarse en CRESPO 2015a, 43-56).

---

### ***1.- El entorno externo en que se mueve nuestro Estado.***

En nuestros días es frecuente referirse al complejo entorno en que se sustancian los asuntos públicos en los diferentes países. Sin duda, la mayoría de los factores que producen complejidad no son nuevos, aunque es cierto que están rodeados de lógicas relativamente recientes como las derivadas de la globalización, y de la enorme utilización, en términos cuantitativos, pero también cualitativos, de las TICs.

Asimismo, y a pesar de las tensiones que sobre el perímetro del sector público se han ocasionado por mor de la crisis económica, fuerza es reconocer que en nuestro país se ha producido un incremento cuantitativo y cualitativo del espacio público de actuación, singularmente por la incorporación al ámbito público en los últimos lustros de las responsabilidades respecto de las políticas del estado de bienestar y de otras políticas emergentes. A este proceso general, hay que adicionar, como he expresado en otros trabajos (véase por todos CRESPO 2005), que en los últimos años se constata una reformulación del papel otorgado a los estados históricamente como depositarios exclusivos de la soberanía nacional. Se trata de una doble erosión o desapoderamiento hacia arriba (por el papel de las instancias internacionales y supranacionales de decisión) y hacia abajo (por la importancia de las instancias subcentrales), tanto en los aspectos funcionales como, en ocasiones, identitarios. Como es notorio, el nuestro no es una excepción, y el traslado de capacidad ad intra y ad extra de nuestras fronteras dista de ser un mero ajuste funcional, sino que de alguna manera ataca a la propia esencia del Estado, la soberanía, cuya concepción y ejercicio se enriquece con el concurso de esos nuevos actores.

En este sentido, cabe reconocer que algunos de los principales procesos apuntados por la OCDE (1997) como generales respecto de los países de nuestro entorno, tales como la

ampliación del ámbito material del sector público, la existencia de nuevos actores y niveles de gobierno, la fuerte segmentación social, la paulatina implantación de una cultura de la exigencia, la aparición de nuevos participantes de estatus privado o semi-público involucrados a diferente título en la gestión de las políticas públicas, la emergencia de la nueva gestión pública, junto con una fuerte tendencia a la descentralización de las decisiones operativas, han propiciado un enérgico incremento de las posibilidades de interacción e interdependencia entre los protagonistas públicos y privados de la gestión política y administrativa. Estamos por lo tanto en presencia de sistemas político-administrativos complejos y fragmentados, con un número creciente de actores de gran diversidad, con niveles de Administración interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a cada segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación de las diferentes políticas, pero además por estar éstas últimas afectadas por distintos grados de europeización o internacionalización.

---

## ***2.- El Estado español en que se inserta la Administración y función públicas***

El Estado español, en línea con lo señalado para los países de la OCDE, 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 (PRATS, 2005) . A ello hay que adicionar, como se señaló en el epígrafe anterior, 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) (CRESPO, en prensa).

La magnitud de los desafíos no debe esconder que el sistema político español se considera en general exitoso, como lo corroboran diversos indicadores internacionales, por ejemplo el índice de desarrollo humano del PNUD o los índices agregados elaborados por el Banco Mundial, y que ha permitido consolidar una democracia conciliadora de intereses e identidades, homologable a las europeas, que aplica internamente políticas de bienestar y que dispone de una fuerte descentralización política del poder y está integrada en las principales organizaciones inter/supra-nacionales, lo que potencia su proyección mundial (PRATS 2005: 3 y ss.).

---

## ***3.- La Administración pública española en que se inserta la función pública estudiada.***

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 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” (ibídem, 156).

Por otra parte, la adaptación referida al entorno y la búsqueda de la identidad perdida debe hacerse desde una base de partida endeble, la que proporciona el modelo predominante de Administración pública española, el cual, en palabras de PRATS (2005) se caracteriza (a pesar de los años transcurridos se considera que el modelo no ha cambiado sustancialmente) por lo siguiente: bajo nivel de estado de derecho; escasa y desigual información y participación ciudadanas; bajo nivel de responsabilidad; excesiva carga burocrática y procedimental para ciudadanos y empresas; escasa orientación a resultados; bajos niveles de transversalidad y colaboración administrativa; excesivos niveles de corrupción; bajas competencias para el accionar internacional; e insuficiente aprovechamiento de las potencialidades ligadas a las TICs. Modelo vigente no por la falta de impulsos reformistas, sino por el carácter espontáneo e improvisado con que suelen hacerse las reformas sobre nuestra Administración, ayunas frecuentemente de estrategia y con exceso de medidas contingentes que modifican insuficientemente el modelo burocrático y autoritario heredado para mejorar el desempeño administrativo.

Sin duda, esa base de partida es insuficiente para afrontar los nuevos procesos y desafíos. Entre ellos la necesidad de actuar en un marco administrativo complejo que, aunque se basa en el modelo burocrático, incorpora aspectos exógenos, con sus ventajas e inconvenientes, propios del modelo de mercado y de redes, en los términos que OLSEN (2005) expresa. A lo que cabe agregar la necesidad de responder ante una sociedad cada vez más compleja y segmentada y un aparato público que cada vez más actúa de manera intergubernamental, con y a través de otros actores institucionales (de diferentes niveles de gobierno) y de la sociedad civil. Lo que implica pasar de la crisis del modelo de función pública a una reinención de la misma, habida cuenta de la necesidad de participar activa y favorablemente en este contexto (CRESPO 2015a, 61-62).

---

#### ***4.- El debate sobre la función pública...***

La función pública de nuestro país, y desde luego la alta función pública del Estado, no puede entenderse fuera del contexto político y social en que opera y de la tradición administrativa de que es heredera, aspectos que han sido tratados anteriormente.

Ese escenario que enmarca la actuación de la función pública en España es compartido en buena medida con países de la OCDE, así como un elenco de rasgos y problemas comunes que afectan al empleo público en los términos que se expresan en la tabla siguiente:

**TABLA 2: EL EMPLEO PÚBLICO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE.**

RASGOS COMUNES	PROBLEMAS COMPARTIDOS
-Carácter mixto y no homogéneo de los modelos de empleo público.	-Dualidad existente entre funcionarios públicos y personal laboral.
-Incorporación de técnicas gerenciales procedentes del mercado.	-Excesiva temporalidad del empleo público.
-Implementación de las TIC.	-Criterios dispares para discernir los puestos ocupados por funcionarios o laborales y los destinados a proveerse por mérito o por confianza política.
-Impulso de la movilidad.	-Reclutamiento, selección y carrera del personal directivo público y profesional.
-Exigencia de mayor coordinación entre las unidades encargadas del empleo público.	
-Mejora de los sistemas de formación.	

Fuente: Adaptación personal de INAP (2009-2011): Memoria final del Grupo de investigación para el estudio del empleo público del INAP.

Además de esos problemas compartidos, sin duda relevantes, pero con una dimensión fundamentalmente de gestión de recursos humanos, cabe precisar la importancia de incorporar varias fuentes de complejidad a la función pública, desde una perspectiva tanto institucional como organizativa. Entre ellas, sin ánimo de agotar el debate<sup>8</sup>, se encuentra primeramente la necesidad de operar en un entorno administrativo que incorpora, con geometría variable, los tres principios de organización administrativa (burocrático, mercado y gestión de redes). En segundo lugar, y con especial incidencia en el caso de nuestro país, la necesidad de considerar la función pública como instrumento de cohesión social y territorial en un Estado descentralizado políticamente y proyectado al exterior, afectado por una importante crisis económica, política y social y en trance de replanteamiento de importantes aspectos institucionales.

Lo anterior sugiere que la función pública (o el empleo público en general) está sumida en un proceso de adaptación al cambio social que implica la necesidad de incrementar su dinamismo y flexibilidad, sin menoscabo de la mejora de la eficacia, en un ambiente de preocupación por los costes o por la eficiencia, pero también por el despliegue de su acción sobre la sociedad. Lo que implica que la alta función pública deba comprender su trabajo en el marco de una compleja ecología de instituciones, actores (institucionales o no) con diferentes legitimidades y proyección territorial de actuación, valores, normas, fines e intereses. Y para

<sup>8</sup> Las fuentes de complejidad y desafíos que enfrenta la función pública lo hemos tratado con mayor desarrollo y profundidad en CRESPO (2015a).

ello, requerirá incorporar los valores de Buena Administración<sup>9</sup> asociados al empleo público, pero también comprender que actuar en ese nuevo escenario supone no solamente resolver aspectos con dimensión técnica o jurídica, sino también garantizar la participación y gestión en las políticas públicas con redes de actores con distinta legitimidad, pero funcionalmente interdependientes. Lo que conlleva para la alta función pública el requerimiento de participar interna y externamente, y conocer e interpretar adecuadamente la arquitectura orgánico-funcional que le da base, lo que en otras publicaciones hemos denominado “tecnología relacional” (véase, por ejemplo, CRESPO 2004b, 81-83).

La consideración de la función pública en tanto instrumento de cohesión social y territorial, habida cuenta del interés para la investigación, será tratada en otras partes de esta tesis. Pero, sin embargo, sí cabe apreciar en este momento la extraordinaria permeabilidad que ha tenido la función pública española para acompañar a la sociedad en los grandes cambios desde la transición democrática, lo que permite afirmar que la misma no ha sido un impedimento para el cambio social en España. Desde luego, no lo fue en los albores de la democracia respecto de la instalación en nuestro país de un régimen de libertades<sup>10</sup>, y tampoco lo ha sido recientemente en la respuesta política dada a la crisis económica, siendo la función pública una de las instituciones más afectadas.

---

<sup>9</sup> Como los principios que gobiernan las relaciones entre Administración y ciudadanos: apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia. Ver CRESPO (2003, 93).

<sup>10</sup> Por ejemplo, PRATS (2005, 68) recuerda el papel jugado durante la transición por importantes colectivos de funcionarios españoles, asumiendo como referente movilizador la democratización y la europeización. En la misma línea también puede consultarse CRESPO MONTES (2003).

### **2.3.- Marco teórico.**

El marco teórico general en que se inserta la investigación de que se da cuenta en esta tesis doctoral es el de la Ciencia Política y de la Administración, en cuyo seno se incrusta un elenco de posibilidades de análisis de acuerdo con los requerimientos de los distintos objetivos. En nuestro caso, habida cuenta de que se trata de realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado, en los términos expresados en la parte correspondiente al objeto y objetivos (epígrafe 2.1) , y los condicionantes del nuevo entorno expresados en la de contexto, es preciso recordar aquí que, en nuestros días, el ejercicio del poder y la acción pública responden a una lógica diferente a la tradicional (ésta más preocupada en el control y en la jerarquía), que se vincula al funcionamiento de redes sociales con carácter complejo y multinivel, siendo necesarios nuevos modos de reflexión y análisis sobre los aparatos y actuaciones públicas, máxime cuando las categorías que tradicionalmente nos ha aportado el Derecho Constitucional o Político (diferenciando entre estados federales y unitarios; o entre estado social o de bienestar y liberal) no sirven para describir y analizar cómo funcionan realmente los estados contemporáneos (CRESPO 2004b, 81). En efecto, si la Administración debe ser capaz de orientar, gestionar, liderar y, en su caso, crear redes en que interaccionen múltiples organizaciones, de diferente estatus institucional y nivel de gobierno, pero que tienen objetivos concurrentes o sinérgicamente convergentes, debe apuntarse la necesaria contingencia de los métodos de análisis con los requerimientos del nuevo entorno. Ello nos lleva a afirmar que:

“En este escenario, los viejos modos de analizar la acción pública se tornan obsoletos, y surgen o reeditan sin embargo otras conceptualizaciones, mejor o peor acabadas, a fin de dar cuenta de los nuevos procesos. Términos como Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, Relaciones intergubernamentales, Gestión intergubernamental o Gobierno multinivel (GM) son de uso frecuente en los textos doctrinales y pasan a formar parte (junto a otros, como gobernanza, gobernabilidad, gobernación, etc.) del inventario de vocablos de moda en la jerga de la Ciencia Política y de la Administración, cuya definición dista todavía de ser unívoca y precisa” (CRESPO 2004a, 16).

En la búsqueda de alternativas plausibles de enfoques analíticos para afrontar la complejidad de la realidad político-administrativa, en este trabajo nos hemos auxiliado eficazmente de la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración, junto al enfoque de las Relaciones Intergubernamentales.

---

#### ***1.La perspectiva científica de la Ciencia de la Administración y los estudios sobre alta función pública.***

Se considera que la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración, en el marco de los estudios del poder político sobre el que pivota la Ciencia Política, proporciona un marco de análisis fértil para estudiar la realidad administrativa y, muy singularmente, el factor personal que la sirve o función pública.

### *1.1.- La potencia de la Ciencia de la Administración para estudiar la realidad administrativa en el marco del estudio del poder del Estado...*

Como se ha puesto de manifiesto en la revisión bibliográfica, el empeño de abordar los estudios sobre la función pública, y singularmente la selección de los empleados públicos, se puede realizar desde distintos ángulos académicos y científicos (jurídicos, estadísticos, sociológicos, politológicos, etc.).

El marco científico explicativo en que se apoya el autor de esta investigación es el propio de la **Ciencia de la Administración**<sup>11</sup>, el cual se considera adecuado para abordar el objeto de estudio en toda su complejidad y especificidad. En efecto, la Ciencia de la Administración reconoce el carácter singular de la Administración en tanto organización del estado, respecto de otras privadas o del tercer sector. Asimismo, incorpora en su análisis la extraordinaria extensión y fragmentación de la organización administrativa, lo que tiene su impacto a efectos de la gestión multinivel del personal y la necesidad de establecer notas generales que afecten a todo el empleo público. Y, finalmente, enfatiza en la importancia de la contingencia de la Administración, y de su estudio general o de un aspecto particular (como por ejemplo el empleo público), respecto de las condiciones políticas, sociales, económicas y tecnológicas de cada etapa histórica.

La Ciencia de la Administración justifica su interés por el estudio de la Administración pública esencialmente por su relación con los procesos políticos y por la función que cumple en el ejercicio del poder en la sociedad (ARENILLA 2010, 40), garantizando y prestando legitimidad al sistema de dominación imperante. En efecto, “La Administración concita muchas de las relaciones de poder existentes en la sociedad propiciando además que pueda ser ejercido en todo su alcance, aunque aquélla no haya intervenido en alguno de los procesos de la decisión política. De ahí que se pueda decir que la naturaleza de la Administración pública es fundamentalmente política” (ibídem,43). En ese marco, y en el seno del empleo público, destaca la alta función pública por su solapamiento personal y funcional con el poder político, pero también por su asistencia a la función de apoyo a la decisión política en aspectos relativos a la estrategia, estructura y procesos de control.

Por otra parte, tal como se expresó en CRESPO (2014, 58) la Ciencia de la Administración tiene vocación explicativa y aplicativa, por lo que, desde el estudio profundo de los fenómenos, sus causas y relaciones, está en disposición de plantear objetivos y líneas de mejora a implantar en el futuro. El autor se ubica en la perspectiva europea de la Ciencia de la Administración, la cual “intenta encuadrar a las Administraciones públicas en su contexto histórico, político y social y que está lejos por tanto de la contemplación de estas Administraciones como una organización más cuya única finalidad sea la eficacia inmediata y por tanto ignorando la diferencia abismal que media entre el poder político y las organizaciones privadas” (BAENA 1988: 46), lo que no implica desconocer el interés de las aproximaciones anglo-americanas al fenómeno burocrático ni la perspectiva de estudios procedentes de la economía o del mundo de los negocios.

---

<sup>11</sup> Respecto del objeto y método de la Ciencia de la Administración es indispensable la consulta BAENA (1988: 39 y ss.)

## 1.2.- ...Que presta una atención particular a la función pública

Nuestra investigación se ha beneficiado del carácter interdisciplinario de la Ciencia de la Administración, en la medida en que ésta permite la contemplación científica de la alta función pública, adecuadamente contextualizada, con sus funciones, roles y desafíos en un estado multinivel, mediante la iluminación que proporcionan distintas ramas del conocimiento. En este sentido, la investigación es tributaria de los diversos estudios y perspectivas (jurídicos, históricos, sociológicos, etc.) señalados en la revisión bibliográfica, pero especialmente de aquellos que han sido abordados mediante una perspectiva politológica, teniendo en cuenta la gobernanza multinivel y dando un rol apropiado a los estudios jurídicos.

Miguel BELTRÁN en su prólogo a la obra de CRESPO MONTES (2001), expuso consideraciones de interés para diferenciar la aproximación jurídica de la propia de Ciencia de la Administración, entre las que se destaca el interés de ésta última por los estudios sobre los empleados o servidores públicos, su relación con los políticos y su importancia para la eficacia y eficiencia de las actuaciones públicas:

*“En todo caso, lo que al Derecho interesa de la función pública es su regulación, esto es, las normas jurídicas conforme a las que se lleva a cabo el reclutamiento y selección de los servidores públicos, y se establece su estatuto. Mientras que la ciencia de la Administración se interesa por su volumen, su origen social, sus atributos demográficos, su distribución más o menos racional por las distintas organizaciones públicas y, sobre todo, atiende a sus relaciones con los políticos encargados de dirigir tales organismos (e incluso sus relaciones con la política tout court), con los ciudadanos, con los grupos de presión, etcétera. Y desde luego se hace cuestión del papel de los recursos humanos disponibles en el análisis de la eficacia y la eficiencia de la acción pública y de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos”.*

Destacado lo anterior, cabe volver la mirada sobre la línea de trabajo del principal cultivador de dicha Ciencia de la Administración en nuestro país: el profesor BAENA DEL ALCAZAR. Particularmente, hemos anotado y extraído conclusiones de su trabajo sobre la estructura de la función pública y burocracia en España (BAENA 1984), su Curso de Ciencia de la Administración (BAENA 1988) y su estudio sobre las elites (BAENA 1999). Del primer trabajo, interesa especialmente a nuestro estudio sus conclusiones sobre la centralización burocrática y la distribución de los efectivos públicos por provincias (BAENA 1984: 120 y ss.). Del segundo, aportación imprescindible para entender la Ciencia de la Administración en nuestro país, destacan a estos efectos los capítulos dedicados a los funcionarios y burócratas en España<sup>12</sup> (rasgos generales, estructura de la función pública, burócratas en la organización administrativa, etc.), y a la burocracia y sociedad en nuestro país, en que, entre otras consideraciones, se cita la importancia de la tradición familiar, la endogamia y la procedencia social<sup>13</sup>, así como la relación de la burocracia y los grupos de poder. Sobre este último aspecto versa el tercer estudio citado, aunque el objeto del mismo no es tanto la función pública sino la clase política, por lo que con independencia del elenco enorme de sugerencias que pueden extraerse del mismo, su aplicación a nuestro trabajo es muy relativa.

Otros autores, como ARENILLA (2010), han realizado una síntesis de las aportaciones desde la Ciencia de la Administración, apoyándose singularmente en las del profesor BAENA,

---

<sup>12</sup> Véase Baena (1988: 446 y ss.)

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 478 y ss.

para darles una proyección distinta que interesa a nuestro trabajo: en primer lugar, porque expresa la necesidad de estudiar cómo el poder público ejerce la dominación en la sociedad a través de la Administración y políticos y empleados públicos, destacando el carácter imprescindible del análisis sobre el complejo de relaciones en el que intervienen y en el que se integran, así como de la gestión de los medios para conseguir los fines. A efectos de nuestro análisis, son especialmente relevantes el estudio de la singularidad de las élites administrativas (BAENA 1999), y el esfuerzo por encajar y articular la Administración y función públicas en la sociedad y el sistema político mediante su participación en las políticas conformadoras.

Para finalizar, cabe destacar dos ideas. En primer lugar, que la Ciencia de la Administración proporciona un lugar eminente a los recursos humanos al servicio de las Administraciones, habida cuenta de su inserción entre los 5 grandes factores administrativos (diseño orgánico, recursos humanos, recursos materiales y presupuestarios, fórmulas de creación y circulación de la información y comunicación, y técnicas de gestión), preocupándose de su perfil, naturaleza, formación y adecuación a la función que se aborde o actividad a realizar, en el marco general de la cultura administrativa de cada país (ARENILLA 2010, 49).

Y en segundo, que “la Administración pública no es única sino varia, circunstancia que también da lugar a un haz de relaciones de diversa naturaleza con otras instituciones públicas. Cómo se relaciona, cuáles son los intereses en juego en esas relaciones y cómo afectan a cada Administración se convierte en un nuevo motivo de interés para diversas disciplinas académicas y científicas y que dentro de la Ciencia Política ha dado lugar al interesante campo de las relaciones intergubernamentales y de la gestión intergubernamental” (ARENILLA 2010, 41), lo que nos lleva al segundo gran enfoque utilizado en la investigación: el intergubernamental.

---

## ***2.- Las Relaciones Intergubernamentales.***

Las Relaciones Intergubernamentales en tanto método analítico ha sido trabajado en diferentes publicaciones por el autor de esta investigación desde finales de los años 90 del pasado siglo hasta su última aportación de este mismo año (CRESPO, en prensa). En ellas nos hemos apoyado en la elaboración de este epígrafe, aunque lógicamente incorporando también las últimas aportaciones sobre el particular a que se ha tenido acceso. Fundamentalmente se defiende que las RIG constituyen un enfoque analítico pertinente para el análisis de estados complejos, como el español, prestando especial atención al capital humano público en sus pautas de análisis, pero respecto del cual existe un gran margen para la investigación monográfica de base empírica.

### ***2.1.- Las RIG en tanto marco analítico pertinente para el análisis de estados complejos...***

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. Algunos autores han incorporado otras nuevas (vinculación con las políticas públicas, relativa importancia del marco normativo de relación, gestión en red, relevancia de la tecnología, visión del conflicto, etc.) (CRESPO 2004a, 27-38), pero sin duda es evidente que dichas características incorporan la relevancia del factor humano de manera determinante, como después se destacará.

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, 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).

A pesar de la relevancia del factor humano en el análisis de RIG la realidad es que su posición en la agenda de las principales temáticas o líneas de trabajo ha sido relativamente marginal. Puede establecerse que hay un fuerte contraste entre la notoriedad otorgada a nivel teórico por múltiples autores a dicho factor y la escasez de estudios en que se trabaje el capital humano público desde una perspectiva intergubernamental, tal como podrá comprobarse posteriormente en el apartado destinado a la revisión bibliográfica (consultar a modo de ejemplo la tabla 3 allí incluida). Dicha ausencia si cabe es más llamativa en el caso español, donde la ausencia de estudios es clamorosa, aunque a nivel de diagnóstico ya comienza a evidenciarse su necesidad (GARCÍA MORALES 2006, 10).

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.

Finalmente, cabe destacar la identidad y complementariedad entre el marco analítico de las RIG y el expresado por el Gobierno o Gobernanza Multinivel (Multilevel Governance), en la medida en que comparten que el gobierno y gestión de los asuntos públicos en la actualidad

implican la edificación de nuevas entidades políticas en las cuales la responsabilidad sobre las diversas intervenciones que incluyen las políticas públicas se encuentra compartida entre múltiples niveles de gobierno (supranacional, nacionales y subnacionales). La Gobernanza Multinivel enfatiza en mayor medida la movilización, junto a los gubernamentales o institucionales, de los actores no gubernamentales o no institucionales. En una lectura amplia, los dos enfoques incluyen aspectos relevantes sobre el sistema institucional, la acción del gobierno y los actores políticos, administrativos, económicos y sociales de referencia. y, finalmente, incluyen la ventaja de apuntar en su análisis a aspectos clave de la gobernabilidad democrática, así como aportar a científicos sociales y elaboradores de políticas un utillaje conceptual que permite entender cómo se relaciona la capacidad gubernamental con la formulación y ejecución de políticas en un escenario multinivel (CRESPO 2004a, 25-27).

## *2. 2.- ...que otorga gran importancia al factor humano...*

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), que agrega 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. 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. O ARENILLA (2010), en el marco de la Ciencia de la Administración, quien expresa la importancia de la alta función pública en tanto élite política y social capaz de intervenir en las funciones de conformación política

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 peso sustantivo en lo relativo a las negociaciones habituales de reparto de fondos y concreción de convenios, y efectivamente se erige con un rol predominante en las relaciones que se producen a nivel operativo o de gestión. 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; ARENILLA, 2010). Precisamente este último autor expresa que:

“La vertebración entre las diversas Administraciones se refuerza con la participación de ellas en las distintas fases de las políticas públicas conformadoras. Sin embargo, la realidad parece mostrar que no todas las actuaciones públicas de las organizaciones territoriales son reconducibles directamente al centro, ya que una buena parte de la actividad política y administrativa consiste en la gestión de la integración social. Esto da lugar a un importante campo de interés al estudiar las relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental –RIG y GIG–“. (ARENILLA 2010, 57-58).

### *3.- ...aunque los estudios monográficos son escasos.*

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 son 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 2012a; 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, consagrándole en ocasiones 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. También merece invocarse 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 (ibídem, 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 WEIDNER (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, como se verá en el apartado destinado a la revisión bibliográfica, son escasos, aunque esperanzadores, 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 (CRESPO, en prensa).

## **2.4.- La metodología de la investigación.**

Antes de expresar las tareas y método de trabajo seguido en la investigación que da origen a esta tesis, cabe recordar que al tratarse de una tesis por compendio de publicaciones, la lógica es distinta a las de las tesis tradicionales, pues se incorporan actividades y publicaciones realizadas con anterioridad junto con otras que se han realizado más recientemente. Hay pues aspectos metodológicos paralelos a conjugar unitariamente: por una parte, los referidos a la línea de investigación o temática que se ha venido trabajando a lo largo del tiempo y de la cual dan constancia las publicaciones correspondientes y, por otra, los relacionados con los requerimientos de las tesis por compendio de publicaciones. En este documento intentamos aunar armoniosamente los dos tipos de aspectos.

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron los siguientes instrumentos:

1.- Bibliografía general sobre RIG, análisis intergubernamentales comparados, análisis de RIG en España, estudios sobre la alta función pública española, estudios sobre el empleo público elaborados desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, etc.

2.- Documentales: Documentos administrativos sobre función pública; legislación; encuestas y estadísticas del CIS.

3.- Empíricas: encuesta elaborada por el doctorando a responder por los miembros del Cuerpo de ACE. Entrevistas en profundidad.

En primer lugar, en una cadencia ininterrumpida hasta el final del trabajo, se han explotado las fuentes bibliográficas, tanto relacionadas con las RIG a nivel internacional como en su aplicación al modelo español. Con ello hemos pretendido obtener un conocimiento exhaustivo del marco analítico y de su potencialidad para el análisis del factor humano. Simultáneamente se han consultado las publicaciones más interesantes, desde la perspectiva de este análisis, elaboradas por expertos españoles y, además, se ha realizado un análisis de los estudios nacionales sobre función pública más relevantes, poniendo énfasis en los aspectos relacionales de la misma que es lo que prioritariamente interesa a nuestro trabajo. Finalmente, se han consultado publicaciones que planteaban los principales procesos y desafíos históricos que en nuestros días debe afrontar nuestra sociedad, como marco para contextualizar nuestro estudio y establecer las pautas que más afectan, en ese contexto, a la Administración y función pública.

Con ello se pretendía conocer mejor el marco analítico, valorar la importancia que se otorga al capital humano público en el mismo (particularmente a sus visiones y actitudes), conocer el estado del conocimiento sobre el particular a nivel internacional y a nivel nacional, y concretar el marco institucional español de referencia sobre la función pública con vistas a determinar los roles que en el mismo asumen los altos funcionarios de la AGE y aislar aspectos que permitieran realizar un balance, apoyado en trabajo empírico. Ese balance permitiría a la postre realizar un diagnóstico en el que apoyar el estudio del perfil de la alta función pública del Estado, mediante el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, y constituiría un instrumento valioso para establecer los términos y conceptos principales en que asentar el cuestionario y el guion de las entrevistas en profundidad.

En segundo lugar, se han consultado documentos administrativos, proporcionados fundamentalmente por el INAP, así como estudios propios de dicha institución (no publicados)

sobre la crisis y evolución de la función pública española. También se han tenido en cuenta diversas encuestas elaboradas por el CIS sobre el empleo público y aplicadas sobre funcionarios públicos. Con ello hemos pretendido, además de aprovechar el mucho conocimiento latente no explotado a efectos científicos que fue elaborado en las dependencias administrativas especializadas (especialmente en el INAP), conocer la posición y preocupaciones sobre nuestra alta función pública vistas desde la propia Administración del Estado. Con las consultas a encuestas y estadísticas hemos procurado conocer las actitudes históricas de los funcionarios ante el Estado autonómico, así como las actitudes de los ciudadanos ante la Administración, con vistas a localizar aspectos de interés desde el punto de vista intergubernamental que permitieran extraer conclusiones diacrónicas.

En tercer lugar, hemos construido un instrumento de extracción de información relevante sobre el colectivo en que se centra el análisis (el cuerpo de ACE). Se elaboró un cuestionario auto-administrado de respuesta telemática “on line”, con respuestas cerradas y abiertas, con el que se pretendía conseguir información general del cuerpo, su visión del sistema político-administrativo español y su evolución, sus actitudes ante la cooperación y coordinación en el Estado autonómico, las funciones intergubernamentales que desempeñan sus miembros y las competencias multinivel que debe incorporar su perfil profesional. Mediante este instrumento obtuvimos información de primera mano directamente relacionada con los objetivos e hipótesis de la investigación. En la elaboración de la encuesta se optó por un alto nivel de estructuración y estandarización, con vistas a recoger la información descartando la introducción de sesgos debidos al instrumento de medición y cuantificarla con facilidad. Asimismo, la elaboración del cuestionario incorporó una fase de pre-test o aplicación provisional en la que, mediante su distribución selectiva a 3 miembros del cuerpo, se buscaba perfeccionar la coherencia entre las preguntas formuladas, los objetivos de la investigación y los resultados provisionales, así como verificar expresamente que los ACE conocían e interpretaban adecuadamente la jerga propia del análisis intergubernamental. Esos resultados provisionales fueron en general satisfactorios y, con algunos ajustes menores, el cuestionario pudo ser puesto en conocimiento de los miembros del colectivo diana.

Respecto del cuestionario, debe realizarse su condición de anónimo en la respuesta, lo que nos ha obligado a asumir algunos aspectos: primeramente, que pudiera responder alguien que no fuera ACE, lo que se minimizó por el uso de redes de difusión específicas de dicho colectivo en los términos que se expresarán a continuación; y seguidamente, la escasez de datos personales sobre los funcionarios que respondieron, pues se asumió que datos de género o concretos sobre el puesto desempeñado y el ministerio de desempeño podrían poner en cuestión el anonimato en un colectivo que ocupa puestos singulares, de estructura, y en mayor medida para los funcionarios destinados en la Administración periférica. Sin duda estos aspectos han originado que la interpretación del cuestionario no pueda realizarse, por ejemplo, siguiendo criterios de género, edad o del área o política específica en que se labora, lo que sin duda habría arrojado resultados de interés, aunque a costa quizás de reducir el número de respuestas o asumir un sesgo hacia lo “políticamente correcto” en un colectivo con una gran cercanía física, orgánica y funcional con los políticos en ejercicio.

La difusión del cuestionario se realizó siguiendo varias vías paralelas, pero todas ellas orientadas directamente a los ACE. Primeramente, se utilizó la técnica de la bola de nieve (se pedía a los respondientes que pasaran el enlace del cuestionario a otros ACE). En segundo lugar, se solicitó el apoyo de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, quien apoyó mi investigación y distribuyó mediante sus redes y listas

internas información sobre el mismo y la dirección de acceso. En tercero, el Instituto Nacional de Administración Pública, institución de referencia para el cuerpo por ser quien organiza y gestiona su proceso selectivo, así como los cursos de formación específicos para el mismo, mostró su apoyo a través de la figura del Director, quien hizo que fuera difundido entre los ACE conectados con su institución. Y finalmente, también se utilizó la publicación electrónica “Administración Digital” (<http://www.administraciondigital.es/>), expresamente orientada a altos funcionarios antiguos alumnos del INAP. En estas condiciones, y respecto de 982<sup>14</sup> ACE en servicio activo en 2016 que conformarían el universo, se obtuvieron 102 respuestas durante el período en que el acceso a la encuesta estuvo activo (entre el 24 de noviembre de 2015 a 20 de enero 2016). Ello implica que los resultados obtenidos no sean estadísticamente suficientes a efectos inferenciales o probabilísticos (lo que por otra parte no era objeto del trabajo), pero que sí se consideren cualitativamente significativos para explicar estructuralmente el fenómeno estudiado, lo que además se refuerza por el uso de entrevistas semi-estructuradas o en profundidad.

Como acaba de reseñarse, también se programaron y realizaron diversas entrevistas no estandarizadas a altos funcionarios e importantes académicos, relacionados con la alta función pública también como responsables políticos, a fin de contrastar informaciones y profundizar en algunos aspectos aparentemente paradójicos que se nos planteaban a partir de la explotación de los datos. En concreto, en estas entrevistas se indagó sobre la importancia del origen geográfico en la alta función pública, los motivos de la sobrerrepresentación e infrarrepresentación en el cuerpo de ACE de funcionarios nacidos en unas CCAA concretas, el carácter intergubernamental de las funciones de los ACE, las competencias requeridas para un desempeño adecuado de las funciones de los ACE y su impacto en el proceso selectivo y, finalmente, la movilidad inter-administrativa.

Concretamente, se han realizado las siguientes entrevistas:

-30 de enero de 2013:

**D. Jaime Pérez de la Cruz**

Subdirector General de Recursos Humanos, con experiencia directiva en la Subdirector de Gestión de Procedimientos de Personal (esta entrevista se realizó para otra investigación, pero entre las preguntas se incluyeron aspectos conectados con esta tesis).

-3 de marzo de 2015:

**D. Sabino Cassese.**

Jurista y académico italiano. Juez emérito de la Corte Constitucional italiana. Ex-ministro de Función Pública en Italia.

-27 de marzo de 2015:

**D. Fernando Sánchez-Beato Lacasa.**

---

<sup>14</sup> Dato extraído de <http://www.inap.es/que-es-el-cuerpo-superior-de-administradores-civiles-del-estado1> (fecha de acceso: 20 de julio de 2016).

Subdirector General de Traspasos y Relaciones Bilaterales con las CCAA (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración.

-16 de abril de 2015:

**D. Francisco Ferrándiz Manjavacas.**

Secretario general del IMSERSO y profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración impartiendo materias sobre recursos humanos en las Administraciones Públicas.

-21 de enero de 2016:

**D. Manuel Arenilla Sáez.**

Director del Instituto Nacional de Administración Pública (España). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Administrador Civil del Estado. Ex-Consejero autonómico.

-23 de enero de 2016:

**D. Mariano Baena del Alcázar.**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración jubilado. Exmagistrado del Tribunal Supremo. Secretario general técnico del Ministerio de la Presidencia al principio de la transición. Ex-Director del INAP; Administrador Civil del Estado; Fundador y Presidente honorario del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración); Doctor Honoris Causa por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

## **2.5.- Análisis de la bibliografía.**

Los estudios sobre función pública no son escasos, como dan fe las bases de datos bibliográficas y de publicaciones periódicas de cualquier universidad que cualquier investigador interesado puede consultar. Sin embargo, son más reducidos los que lo hacen desde una óptica multidisciplinar, o que tratan temas intergubernamentales o los que se ubican en la Ciencia de la Administración. Como se constata en la tercera parte (capítulo 3), el autor dedicó recientemente una publicación monográfica al análisis de la bibliografía sobre el particular, aunque centrada especialmente en el acceso al empleo público, pero sin perder de vista los aspectos institucionales. De él se extraen algunas informaciones incluidas en el presente escrito, junto con otras procedentes de confrontar el objeto de la investigación con la perspectiva de la Ciencia de la Administración y de las Relaciones Intergubernamentales. En cualquier caso, puede anticiparse que los estudios sobre la alta función pública del Estado, en la perspectiva intergubernamental descrita en los objetivos y marco teórico de esta investigación, no están suficientemente desarrollados en nuestro país, pues tal como señalamos en su día (CRESPO 2015b, 34) están dominados por aquellos volcados al análisis de las diferentes facetas que nutren la gestión del empleo público (acceso, promoción, formación, retribuciones, etc.), junto a algunos aspectos comparativos (entre Administraciones españolas pero también internacionales) y una suerte de nueva agenda conformada por el impacto de la crisis y la búsqueda de la eficiencia, la gestión por competencias, los requerimientos de una dirección pública profesional y aspectos relativos a la buena administración y ética pública. Ello no impide, sin embargo, el alto interés político que históricamente la función pública ha suscitado, como lo demuestra el elenco de iniciativas reformadoras de la misma desde el momento mismo del nacimiento del Estado liberal español decimonónico y que llega hasta nuestros días; un breve recorrido histórico sobre el particular puede consultarse en CRESPO (2014, 47-50).

Respecto de la autoría de los estudios sobre función pública en España, cabe mostrar una particularidad de nuestro país, que se cifra en que además de los estudios propiamente académicos del asunto abundan los realizados por altos funcionarios, los cuales, por su calidad y temática, han sido lógicamente objeto de revisión. Pero previamente es preciso reconocer que dicha diferenciación se hace esencialmente a efectos expositivos, pues no se desconoce las dificultades para deslindar los estudios realizados por profesionales de la Administración (habitualmente por funcionarios de cuerpos de élite, u ocupantes de puestos de designación política relacionados con la política administrativa) de los académicos, fundamentalmente por la movilidad entre los dos sectores, el académico y el de la alta función pública y, además, porque algunos de los escritos realizados por profesionales, o técnicos, de la Administración siguen pautas del trabajo científico en el marco de las ciencias sociales y jurídicas.

La presentación de las diversas aportaciones se realiza comenzando por las realizadas por funcionarios o profesionales no académicos de la Administración. A continuación, se relacionan importantes estudios realizados desde la universidad, enfatizando especialmente en las aportaciones desde la Sociología, Historia y Análisis Institucional. Y, finalmente, y entre los estudios académicos, se hace un recorrido más intenso por las aportaciones sobre función pública procedentes de la Ciencia de la Administración y de las RIG. Dentro de cada segmento, se ha intentado seguir siempre que ha sido posible un desarrollo cronológico.

---

### *1.- Los análisis realizados por funcionarios o estudios “profesionales”*

El empleo público (particularmente el acceso, desvinculación y cesantías) ha constituido una preocupación de los servidores públicos desde tiempos lejanos. En el siglo XIX, por ejemplo, de ello dan reiteradas muestras la literatura, prensa y diversas publicaciones editadas con frecuencia en formato de libelo. Sin embargo, el aspecto cambia cuantitativa y sobre todo cualitativamente a partir de la segunda mitad de la década de los 50 del siglo XX, en que aparecen numerosos estudios de alta calidad que pretenden adaptar la Administración pública a los tiempos del desarrollismo.

Entre los funcionarios que reflexionaron sobre el empleo público es indiscutible la importancia de GUTIÉRREZ REÑÓN, ya sea en solitario o junto a otros compañeros (por ejemplo, LABRADO FERNÁNDEZ y OLIVA DE CASTRO). Su contribución colectiva a la reflexión sobre la reforma de la función pública, bajo los influjos del reformismo tecnocrático que se consolidó en la legislación sobre funcionarios civiles del Estado de 1963 y 1964, no siempre ha sido suficientemente apreciada y reconocida. De hecho, su obra es iluminadora para quien quiera aproximarse a la comprensión de la función pública española, tanto en sus aspectos más generales como en los particulares, ligados a los cuerpos o a los puestos de trabajo. De esta manera, GUTIÉRREZ REÑÓN junto con OLIVA DE CASTRO publicó un importante trabajo sobre los cuerpos de funcionarios (GUTIÉRREZ REÑÓN y OLIVA DE CASTRO 1968) y junto con LABRADO FERNÁNDEZ hizo lo propio respecto de la entonces innovadora experiencia de evaluación de los puestos de trabajo en la Administración pública (GUTIÉRREZ REÑÓN y LABRADO FERNÁNDEZ 1988).

Otra contribución procedente del mundo funcional es la de María Ángeles PERNAUTE (1978: 217), quien en su obra sobre el poder de los cuerpos en la Administración española aprovecha para enfatizar la importancia que tiene para ellos participar en la selección.

A la relación entre procedencia geográfica de los funcionarios públicos y el destino pretendido y generalmente conseguido por los mismos, consagró Julián ALVÁREZ (1980) su monografía sobre el origen geográfico de los funcionarios españoles, estudio que focalizó en los funcionarios superiores, los altos cargos y, especialmente, en los Técnicos de Administración Civil (antecedentes de los ACE). Esta obra ha sido utilizada en el análisis diacrónico realizado en CRESPO (2015c) como punto de partida para conocer el origen geográfico de los TAC en los inicios de la transición y así poder posteriormente realizar comparaciones con la situación actual. Más adelante, ÁLVAREZ (1984, 21 y ss.) publica su contribución sobre burocracia y poder político en el régimen franquista, en que se trata la burocratización, patrimonialización y colonización de los ministerios por los cuerpos de funcionarios, así como las principales características de los ministerios según la participación de los cuerpos en las tareas directivas (ÁLVAREZ 1984, 57 y ss). Y, finalmente, en 1989 (pp. 147-148), este autor volvió a tratar el empleo público con el objetivo de explicar el panorama general creado por la reforma de la función pública de los años 80 del pasado siglo.

En conexión con el anterior, aunque cuya obra consultada fue publicada con posterioridad, es digno de mención especial CRESPO MONTES, autor perteneciente a las primeras promociones de Técnicos de Administración Civil del Estado y que ha ocupado puestos de designación política en el marco de la función pública, lo que (junto a otros, como ARENILLA y BAENA) le convierten en autor imprescindible por sus conocimientos, experiencia y valor intrínseco de su obra. En concreto, de su obra cabe destacar su contribución

al conocimiento de la función pública española durante la transición (CRESPO MONTES 2001), la que versa sobre los mitos y ritos de la Administración española (CRESPO MONTES 2003) y la que pretende realizar una aproximación a la historia de los Administradores Civiles del Estado (CRESPO MONTES 2004), cuerpo que, como es sabido, es objeto específico de análisis en esta investigación. Este autor, finalmente, aparece considerado como uno de los principales referentes de dicho cuerpo en un libro, publicado por la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (2014), con motivo del 50 aniversario de su creación, y del que se han extraído interesantes consideraciones respecto de la adaptación del cuerpo, y la función pública en general, al cambio político y social.

También nos ha sido de interés el trabajo de otro estudioso que combinó profesionalmente la alta función pública y la política, Manuel GIMÉNEZ ABAD, quien en su amplia obra sobre función y empleo públicos, dedicó numerosas páginas a la reforma de los sistemas de selección y formación del personal y a la necesidad de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Desde una perspectiva eminentemente histórica, pero valiosa para nuestro estudio en los términos que más adelante se mencionarán, emerge la obra de JIMÉNEZ ASENSIO (1989) sobre las políticas de selección en la Administración española entre 1808 y 1978, completada con un interesante prólogo de CASTELLS ARTECHE y epílogo del autor, en que se realiza una primera valoración del resultado de la reforma de los años 80 sobre la función pública en general, y respecto de la selección del empleo público, en particular (JIMÉNEZ ASENSIO 1989: 457 y ss).

Con otra orientación, pero igualmente interesante, se encuentra la obra de JUNQUERA GONZÁLEZ realizada en las décadas de los 70 y 80 del pasado siglo. Quizás su aportación más importante es el estudio sobre la función pública en la Europa de los doce, fechado en 1986. En él, el autor destina unas páginas a la “penuria de los estudios económicos, sociológicos y estadísticos sobre Administración Pública” en general (pp. 15 y ss), y bastantes más a la situación de tales estudios en España (pp. 31 y ss.). Respecto de este último aspecto, desarrolla estadísticas y estimaciones sobre los efectivos de la Administración central del Estado y, asimismo, realiza una, en sus palabras, fisonomía de la Administración pública española a través del empleo adscrito a diversas actividades, tales como la seguridad social, la enseñanza, la sanidad pública y la defensa (pp. 129 y ss.).

Una obra interesante, aunque breve, respecto de la problemática de la selección, es la editada por el INAP en 1991 y que versa sobre la función pública en la Europa comunitaria, dando cuenta de un encuentro franco-español desarrollado en Alcalá de Henares en el que se trataron aspectos comparados respecto de las dos Administraciones, entre ellos la selección de la función pública. En ella se puso de relieve la necesidad de enriquecer las fórmulas de gestión de personal y tener en cuenta en mayor medida los puestos de trabajo.

Por otra parte, a finales del siglo pasado, CATALÁ POLO (1998) publica un trabajo sobre el sistema constitucional de la función pública en que, entre otras consideraciones, incluye un catálogo de problemas, tales como la planificación y distribución de los recursos humanos, la carrera administrativa, la función directiva y la política retributiva. También plantea para dichos problemas unas líneas de mejora; a nuestros efectos, merecen destacarse las que se proyectan sobre la planificación y distribución de los recursos humanos.

Y también es digno de reseña el trabajo sobre líneas de reforma del empleo público realizado por Carmen ROMÁN, Miguel SÁNCHEZ MORÓN y Francisco VELÁZQUEZ (2004, 479 y ss.). En él se proponen actuaciones para mejorar la gestión pública de los recursos humanos. Por ejemplo, respecto de la selección, se hace hincapié en la necesidad de garantizar un cumplimiento estricto del principio de igualdad en el acceso, pero sobre todo de garantizar la profesionalidad e imparcialidad de los tribunales.

Y, finalmente, en 2004 se publicó la obra de MOREY sobre la necesidad de un análisis conceptual de la función pública y de la revisión de la libre designación. En esta obra, aunque por su objeto más volcada sobre la provisión que sobre el primer acceso al empleo público, se tratan puntos concretos mejorables del sistema selectivo español, aunque con brevedad y privilegiando los aspectos jurídicos y conceptuales. En todo caso, se reconoce la importancia de considerar los requerimientos de los puestos de trabajo en el proceso selectivo, desde la reforma de 1964 (MOREY 2004, 68).

---

## ***2.- Los estudios “académicos” o realizados desde la universidad.***

En las siguientes líneas se va a esbozar el tratamiento que, sobre la función pública, enfatizando lo relacionado con la selección y los aspectos intergubernamentales, se ha realizado desde el ámbito académico o universitario. La presentación no se organiza en esta ocasión siguiendo criterios meramente cronológicos, sino destacando previamente las áreas de conocimientos desde las cuales se ha cultivado cada contribución. Se trata de una apretada síntesis, que no desconoce que las ramas del conocimiento no son estancas entre sí, y que muchos estudios armonizan las aproximaciones desde dos o más de ellas. Finalmente, cabe exponer que se hace una mención especial de la perspectiva científica en que se ubica la investigación y que fue expuesta en el marco teórico.

Una primera y temprana contribución, realizada por un **economista** con amplitud de miras, fue la de PENNA (1977), que versaba sobre la función pública española y el sistema de selección de los administradores generales del Estado. Destaca en ella (pp. 71 y ss.) el capítulo destinado al reclutamiento de los administradores generales en España (el papel de la Escuela Nacional de Administración Pública, las pruebas selectivas y el curso selectivo de formación y los destinos) y el análisis cuantitativo que realiza de dicho reclutamiento. Respecto de este último punto, los anexos incluyen abundantes tablas con datos tales como la evolución del número de vacantes y aspirantes a las oposiciones en las 17 convocatorias que hasta entonces se habían celebrado, gráficos con la evolución del número de vacantes y aspirantes admitidos, deserciones a las oposiciones, aspirantes por vacante, competencia, etc. (son de especial interés los anexos A -pp. 121 y ss. y B -pp. 177 y ss.). Respecto de la obra, el prologuista, el profesor BAENA DEL ALCAZAR, realza el interés de estudiar al Cuerpo Técnico de Administradores Civiles al considerarlo un buen elemento de contraste respecto del reclutamiento de la burocracia en España, la demanda de licenciados universitarios por la Administración y el intento de modernización del sistema de reclutamiento y selección.

Por otra parte, cabe destacar los estudios elaborados desde una **perspectiva comparativa**. Ha sido objeto de consulta el estudio de KOENING (1978), sobre educación para la Administración pública en Europa occidental, en que se realizan valiosas observaciones sobre los requisitos previos en materia de educación (formación) para la Administración pública, destacando aspectos como la profesión administrativa y el sistema educativo, las preferencias por los abogados en la Administración, y la relación entre conocimientos generales y

especialidades técnicas (p. 12 y ss). También son de interés los datos sobre los planes de formación para la Administración Pública en diferentes países (p.50 y ss.), así como la organización de la misma por escuelas u otros recursos formativos (p.22 y ss.).

Otra obra relevante que despliega una metodología comparativa, desde el Derecho Público, es la de ZILLER (1988), sobre el acceso a la función pública en los países de la Comunidad Europea de la época, particularmente en el capítulo en que describe los sistemas de reclutamiento y selección (p. 159 y ss.).

Y en esta misma perspectiva comparativa, destaca la contribución de ILDEFONSO HUERTAS (2004), que confronta los modelos de función pública y los procesos de selección en Italia, Estados Unidos y España, y que finalmente presenta una propuesta de mejora del acceso al empleo público en nuestro país. De esta obra nos ha interesado el análisis del procedimiento de selección de personal en las Administraciones españolas (p. 325 y ss.), pero sobre todo el diagnóstico de las principales patologías del sistema de acceso (pp. 433 a 436) y las propuestas para la mejora de la normativa que afecta al sistema selectivo español (pp.437 a 446).

Y siguiendo con las aportaciones desde el derecho público, en este caso centrado en el estudio de la función pública en la República Federal Alemana, y desde una perspectiva no explícitamente comparada pero de la que sin duda pueden extraer conclusiones de interés para nuestra función pública, en 1987 aparece la obra de MONTORO CHINER. Por su conexión con nuestro trabajo, son especialmente interesantes las páginas destinadas a explicar el reclutamiento, selección y perfeccionamiento (pp. 181 y ss).

Y una contribución con tintes comparativos más reciente, en la que predomina el enfoque jurídico, es la de LINS DE LESSA (2011), sobre el acceso igualitario a la función pública mediante el análisis del modelo español de selección de funcionarios. En ella se pretende analizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la función pública en condiciones de igualdad, y para ello parte de las condiciones en que se desenvuelve dicho derecho, así como los obstáculos que dificultan su efectiva consolidación. Para nuestro trabajo nos han interesado especialmente las páginas dedicadas a la igualdad en el procedimiento de selección (pp. 203 y ss.).

Otro aporte, que incorpora **aspectos históricos** y jurídicos de interés, es el realizado por ESCUIN (1986) en torno al acceso del personal y la provisión de puestos de trabajo, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas. A efectos de la selección del personal público se plantea la situación de la misma en la ley de funcionarios de 1964 (pp. 83 y ss.) y, lo que es más relevante, el impacto de la ley de medidas de reforma de la función pública, tanto en lo relativo a las modificaciones en la estructura de la burocracia, la creación de un sistema unitario de selección y provisión de puestos, como en las modificaciones para la selección del personal (pp. 135 y ss.). Entre estas últimas destacar la previsión de que el contenido de las pruebas deberá adaptarse a las funciones que realizará el seleccionado (p. 167). En esta misma línea histórica, cabe citar la obra de JIMÉNEZ ASENSIO, y muy singularmente la publicada en 1989 y que versa sobre las políticas de selección en la función pública española entre 1908 y 1978, pues en ella se encuentran aspectos básicos para entender el estado del asunto en la actualidad, así como los orígenes y causas de algunos de los problemas que la aquejan, y las posibilidades de evolución futura. Y ello mediante el fecundo método de confrontar las políticas de personal en el ámbito público de nuestro país con la situación histórica, política y social por que nuestra

sociedad ha ido transitando, así como por temprana valoración de las disfunciones de la reforma de la función pública de los años 80 del siglo pasado.

Las investigaciones relacionadas con la función pública desde una **perspectiva sociológica** son más abundantes, en particular las elaboradas por Miguel BELTRÁN y su equipo de la Universidad Autónoma de Madrid, junto con los estudios de importantes especialistas como Juan LINZ y Amando DE MIGUEL, entre otros.

En primer lugar, aunque no todas las aportaciones tengan el mismo interés, es de justicia destacar la importancia “fundacional” que para una mirada sociológica sobre la Administración y el empleo público tuvo la obra Sociología de la Administración Pública Española (AAVV 1968). Entre los análisis que incluye el compendio, deben destacarse el estudio sobre funcionarios y estratificación social (CAZORLA 1968), los cuerpos de funcionarios (GUTIÉRREZ REÑÓN y OLIVA 1968), la edad de los funcionarios públicos (BELTRÁN 1968), la elite funcional española ante la reforma española (LINZ y DE MIGUEL 1968) y sobre burocracias pública y privada (GÓMEZ-REINO y ORIZO 1968). De esas contribuciones se han rescatado diferentes enfoques y argumentaciones. Por ejemplo, de la parte destinada a los funcionarios y estratificación social, respecto de una muestra nacional, se aportan datos de interés respecto del sexo y edad de los funcionarios, su nivel de estudios, clase social subjetiva en que se ubican, entre otros. En la destinada a las burocracias pública y privada, a partir de una muestra de estudiantes universitarios, se introducen los factores que impulsan al ingreso en la Administración y los niveles de satisfacción en el desempeño. Y, finalmente, en el capítulo que versa sobre la edad de los funcionarios públicos, se introducen las dimensiones que cualquier análisis sobre estructura de la población funcional habría de incluir, destacándose las variables de sexo, edad, estado civil, origen geográfico, nivel de educación, nivel de renta, cuerpo de funcionarios, y provincia y localidad de destino, por más que el desarrollo del capítulo despliegue con mayor extensión los aspectos relacionados con la edad.

Otras aportaciones destacables de Miguel BELTRÁN, desde la perspectiva sociológica, son las siguientes. En primer lugar, la acción pública en el régimen democrático (BELTRÁN 2000), cuyo capítulo 5 se centra en la formación de los empleados públicos insistiendo en la necesidad de preparar a los servidores públicos atendiendo al principio de realidad, así como en el giro deontológico que debe darse a su preparación profesional (pp. 153 y ss.). En segundo, los funcionarios ante la reforma de la Administración (BELTRÁN 1985), cuyo capítulo 9 concentra su atención en la profesión del funcionario, a partir de algunas de las características personales más generales de dicho grupo social, tales como, de una parte, su distribución por sexo, edad, estado civil, nivel de educación, región de nacimiento y profesión del padre; y de otra, la motivación y la forma de su ingreso en la Administración, su grado de satisfacción con el trabajo que realizan y, en general, con la profesión de funcionario, y su contacto con el mundo no funcional (pp. 124 y ss.). Finalmente, destaca la obra dedicada a la elite burocrática española (BELTRÁN 1977), en que se bucea sobre los orígenes sociales de la burocracia, su reclutamiento y la movilidad social.

En la misma línea sociológica, y con el expreso deseo de verificar y poner al día algunas de las conclusiones de los trabajos de BELTRÁN, debe destacarse la obra de 2008 de Julio CARABAÑA y Emilio LAMO DE ESPINOSA, sobre la elite burocrática y la movilidad social. En ella, tomando como referente la citada de BELTRÁN sobre la elite burocrática española, los autores abordan la relación entre movilidad social y trabajo en el sector público,

partiendo de la hipótesis de BELTRÁN de que los orígenes sociales de la elite burocrática se irían diversificando con el desarrollo económico y social.

Otra perspectiva próxima a la sociología es la **psicosocial**, respecto de la cual las contribuciones científicas aplicadas a la función pública son escasas. En la misma, cabe destacar la monografía relativamente temprana de AOIZ (1984) sobre técnicas psicosociales en la Administración pública, en que da cuenta de que es posible la implantación de un sistema de intervención psicosocial enfocado a la selección en una Administración pública (la Universidad Autónoma de Barcelona).

Una aportación de gran interés, procedente del **enfoque institucional**, es la que nos ha dejado Joan PRATS. El autor no realizó un tratamiento concreto de los aspectos relacionados con la función pública en términos jurídicos o procedimentales, pero sin embargo el valor de su aportación no puede ignorarse por cuanto inserta la función pública en la columna vertebral del Estado. Valga, a estos efectos, recordar su trabajo sobre los aspectos estructurales de la función pública (PRATS 1995), en que desarrolla la relevancia de la función pública desde una perspectiva institucional, en torno a las funciones estatales de orden superior y de soberanía, frente al mero empleo público, volcado en la eficiencia. Y asimismo, hemos rescatado no pocas sugerencias y datos (por ejemplo de la radiografía de la Administración pública española, la función pública y las competencias que deben atesorar los empleados públicos) en su obra de 2005 publicada con el título “De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo”,

En consonancia con las preocupaciones de PRATS sobre la implantación del sistema del mérito en nuestra función pública, y a la vez enfatizando la importancia de la flexibilidad, pueden entenderse las aportaciones de LONGO. Para esta investigación ha sido de utilidad especialmente la titulada “la reforma del empleo público: Tótem o Tabú”, en cuyo desarrollo se incluyen “los siete pecados capitales del modelo actual de gestión de recursos humanos” en las Administraciones españolas (LONGO 1995: 10), que enmarcan y explican buena parte de los encontrados en el sistema selectivo.

Es frecuente en los últimos años que, probablemente por la especial conciencia social creada en torno a la corrupción y sus males, diversos autores se refieran a la necesidad de que los empleados públicos atesoren valores éticos. Uno de ellos que ha dado un paso más allá es IRARZUN, quien propone que se incluya la ética entre los conocimientos exigidos para el acceso al empleo público, así como que se refuercen los valores que debería integrar un empleado público recién incorporado. Entre estos últimos cita el sentido y la finalidad de la Administración pública, así como el sentimiento de pertenencia (IRARZUN 2010: 92 y ss.).

**La perspectiva jurídica** es aquella desde la cual tradicionalmente se han realizado los análisis sobre la Administración española y su función pública, y ello explica la ingente cantidad de aportaciones generadas en su seno, cifrándose literalmente en centenares las monografías y millares los artículos especializados. Sin embargo, no es esta la perspectiva desde la que se realiza nuestra investigación y por ello nos han interesado particularmente las aportaciones de aquellos autores que, aunque toman como punto de partida el estudio de las normas, son capaces de enriquecer sus formulaciones con argumentaciones que bien pudieran proceder de otras ramas del conocimiento, y sobre todo de las ciencias sociales. En este sentido, destacar los análisis sobre el empleo público de GARRIDO FALLA (por ejemplo, 1985),

NIETO (por ejemplo, 2013), PARADA VÁZQUEZ (por ejemplo, 1999), SANTAMARÍA PASTOR (por ejemplo, 1986), CASTELLS ARTECHE (por ejemplo, 1989) y tantos otros.

---

### ***3.- La perspectiva de las RIG y de la Ciencia de la Administración.***

Como fue puesto de manifiesto anteriormente, especial relevancia tienen a efectos de este trabajo la perspectiva de las RIG y de la Ciencia de la Administración, habida cuenta de que son aquellas en las que se enmarca teóricamente.

En efecto, tal como se pudo expresar en el apartado destinado al marco teórico, se considera que **las RIG** aportan un marco analítico para el análisis del funcionamiento de estados complejos, como el español, prestando especial atención al factor humano en su utillaje teórico, aunque los estudios monográficos intergubernamentales centrados específicamente en él son muy escasos, tanto a nivel internacional como nacional. A efectos de nuestro análisis, se ha trabajado para la redacción final de esta investigación, como para las últimas publicaciones aportadas al compendio (por ejemplo, CRESPO en prensa, 2015a y 2015c) tanto la bibliografía básica de los clásicos en la conformación de esta metodología de análisis, como estudios aplicativos que, teniendo en cuenta con carácter general la misma, analizan con especial concreción el factor humano. La exposición busca no ser redundante con lo expresado en el apartado destinado al marco de análisis, y por ello se limitará a repasar la producción más importante a nuestros efectos, pero sin detenerse demasiado en aquellos autores que fueron citados allí. Asimismo, en primer lugar se expresará la literatura internacional más relevante para después citar la nacional.

Primeramente, se ha consultado la obra de Willian ANDERSON (1960), uno de los primeros teóricos de las RIG, quien las definió y planteó un elenco de pautas de análisis entre las que destaca por su importancia el factor humano, tanto político como el profesional al servicio de las Administraciones públicas, en sus distintas variantes, hasta tal punto que sugirió que las relaciones entre niveles de gobierno tienen que reformularse en términos de relaciones humanas.

Su senda fue seguida fértilmente por otros autores, como Deil WRIGHT, a quien debemos además de la concreción de las pautas de análisis establecidas por ANDERSON previamente, la especificación de la existencia de tres modelos de RIG, de acuerdo con la tipología de relación existente entre las diferentes esferas de gobierno existentes en un estado. De esta manera, diferencia entre el modelo inclusivo (en el cual existe una esfera de gobierno, la nacional, que predomina jerárquica, funcionalmente y fiscalmente sobre el resto), el separado (en el cual existe una tendencia a la gestión separada de las diferentes esferas de gobierno y en que es frecuente el conflicto sobre la titularidad y ejercicio de las competencias) y, finalmente, el superpuesto o interdependiente (en que los diferentes niveles de gobierno intervienen en las políticas públicas más importantes, produciéndose un flujo masivo de recursos entre ellos y en que predomina la negociación) (WRIGHT 1978 y 1997).

Siguiendo la estela de los clásicos de las RIG, diversos autores plantean el alcance de la actuación de la función pública, en tanto parte sustantiva del factor humano determinante de las relaciones entre niveles de gobierno. Entre ellos AGRANOFF la insertó dentro de los aspectos dignos de profundización científica y le otorgó la importante función, aunque no en monopolio,

de acceso al centro político (por ejemplo, AGRANOFF 1991, 26), así como una participación determinante en los procesos meso y micro institucionales, por su peso relativo en las negociaciones habituales para sustanciar convenios y repartir recursos, así como por su rol predominante a nivel operativo o de gestión (AGRANOFF 2007, 19). Lo que es coherente con la creciente implicación de los empleados públicos en los asuntos intergubernamentales que detectaba dicho autor en los años 90 (AGRANOFF 1997, 125 y ss.).

Un autor británico que le otorgó especial atención a la alta función pública fue PARRY. En su obra, inspirándose prioritariamente en el Civil Service, expresó que la misma cumple un significativo papel para facilitar las RIG y la integración del sistema político, lo que de alguna manera, a nuestro juicio, le otorga una consideración o influencia macro respecto de los ajustes institucionales básicos de un Estado. Ese papel integrador de la alta función pública se produciría en momentos de baja congruencia entre partidos políticos a la hora de formar gobierno, mediante funciones de lubricación e integración de las RIG entre los diferentes niveles e instancias de gobierno. De esta manera explicita que ““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)” (PARRY 2012, 286). Lo que de otro modo también es recogido por RADIN (2014, 7), al señalar el interés para las redes intergubernamentales de políticas de que los funcionarios públicos estén compelidos a reunirse para discutir, negociar y buscar soluciones que resuelvan los principales problemas, o por STEIN (1984), al argumentar en “Improving IGR though public service careerism”, que la promoción de carreras multinivel para los empleados públicos permite impulsar mejores RIG y mejor gobierno. O incluso otros, como VERKUIL (2015), ofrecen nuevas visiones para comprender y redescubrir la importancia de la función pública (su carácter de infraestructura humana que permite a las sociedades una mejor y mayor resiliencia ante situaciones críticas), temática y orientación respecto de la cual el autor de estas líneas ha dirigido recientemente una obra colectiva (CRESPO 2015d).

Otra contribución de interés es la proporcionada por CHO (2007), quien destaca apoyándose en ANDERSON la importancia de las personas en las RIG, así como 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 (ibídem, 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 WEIDNER (1960), varias veces reeditado, con el sugestivo título “Intergovernmental relations as seen by public officials”, las cuales sin duda constituyen fuente de inspiración para el planteamiento de estudios empíricos sobre el particular, y para la explotación y contrastación de los resultados.

A modo de síntesis, se presentan en el cuadro sinóptico siguiente las principales temáticas sobre las que han gravitado los estudios de RIG; como puede comprobarse, los estudios sobre función pública no han constituido hasta ahora una temática señalada como tal por los autores que han realizado el esfuerzo de síntesis, como se pone de manifiesto en COLINO (2012a).

**TABLA 3: PRINCIPALES TEMÁTICAS SOBRE LAS QUE VERSAN LOS ESTUDIOS DE RIGS**

<b>TRADICIONALES (TODOS LOS PAÍSES)</b>	<b>TRADICIONALES EN ESPAÑA</b>	<b>INCORPORACIÓN RECIENTE EN ESPAÑA</b>	<b>AGENDA FUTURA</b>
-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	-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	-Partidos políticos y su organización interna en las RIGS -Grado de cooperación en diferentes sectores de Actividad pública -Nuevo papel de la Administración central: posición estratégica en el sistema de RIGS -Impacto del tipo de RIGS utilizada en las políticas públicas -Comparación con otros países y buenas prácticas internacionales	-Unidades gestoras de la cooperación en los niveles de gobierno -El rol de los presidentes en las RIGS -Los parlamentos en las RIGS 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 (2012a)

Respecto de la situación de los estudios intergubernamentales en España sobre función pública cabe apreciar, como se expresó en el marco teórico, su escasez, acaso por la fuerte cultura jurídica imperante hasta hace poco en la tradición investigadora de los temas de personal en las Administraciones públicas, y quizás también porque el énfasis se viene poniendo en dichos estudios en otros asuntos: reparto y negociación de competencias, marco general de cooperación y coordinación, futura forma del Estado español, o la financiación autonómica. Algunos análisis importantes en este sentido son los realizados por ALDA Y RAMOS (2010), ALDA (2006), o SANIGER (2010 y 2005), por ejemplo. Esto dicho, cada vez son más los autores que, de manera directa o indirecta, plantean la necesidad de que los análisis de la función pública incorporen la dimensión intergubernamental o multinivel como elemento explicativo del funcionamiento del Estado y relevante desde el punto de vista institucional (por ejemplo, GARCÍA MORALES 2006, 10), o por la importancia que el modelo relacional entre políticos y funcionarios tiene para la configuración y adopción de decisiones políticas, así como para su ulterior implantación (ARENILLA 2010, 53-54).

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 y 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. Y en la misma línea, aunque pivotando sobre la relevancia que para la coordinación multinivel tienen las percepciones y actitudes de la alta función del Estado, debe citarse nuestro último trabajo (CRESPO en prensa), que versa sobre la coordinación y cooperación intergubernamental tal como es vista por los Administradores Civiles del Estado.

Respecto de las contribuciones procedentes de **la Ciencia de la Administración**, debe tenerse presente lo explicitado en la parte dedicada al marco teórico respecto de la potencia de dicha Ciencia, en el marco más general de la Ciencia Política y de la Administración, para abordar el estudio que planteamos en toda su complejidad y especificidad, así como las indicaciones que allí se hacen respecto del carácter singular de la Administración pública, su vocación explicativa y aplicativa y condición multidisciplinar, y que por brevedad y no reiteración no se reproducen aquí de nuevo. En cualquier caso, respecto de esos extremos, es productiva la consulta de la importante obra de BAENA (1988), que adjunta además valiosas precisiones sobre la definición de los colectivos de burócratas y sus relaciones con el poder en nuestra sociedad, aspecto sobre el que insiste uno de sus principales continuadores (ARENILLA, 2010), al destacar la importancia de la alta función pública en tanto élite política y social capaz de intervenir en las funciones de conformación política. Otras obras consultadas del profesor BAENA, aunque con las peculiaridades propias y en contingencia con el momento histórico en que se realizaron, tienen un origen o reflejo en su Curso de Ciencia de la Administración (1988), y a efectos de esta investigación han sido de especial interés la que destinó a la estructura de la función pública y burocracia en España (BAENA 1984), su voluminoso estudio sobre las elites (BAENA 1999), como resultado de una preocupación permanente por el asunto como pone de manifiesto el interesante análisis realizado mucho antes, junto a GARRIDO y PIZARRO (1984), sobre la élite española y la presencia en ella de los burócratas. Asimismo, también se ha consultado con provecho su análisis de las cuestiones clave en la regulación de los recursos humanos en la Administración española (BAENA 2013b).

Insertos en el marco de la Ciencia de la Administración, aunque con cierta elasticidad, se han producido decenas de trabajos de interés sobre la burocracia y empleo público. Han sido objeto de consulta los elaborados sobre la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas (por ejemplo, el coordinado por OLÍAS DE LIMA en 1995), o enfatizando las actividades concretas de gestión y selección de personal y su necesaria modernización. A este último respecto, son de interés las aportaciones de LLORENTE MÁRQUEZ Y POLO VILLAR (2002a,b,c) que versan sobre la tipología de personal en la Administración española, el nuevo marco en que debe producirse su gestión y las actividades e instrumentos de gestión existentes. También merecen destacarse las de GÓMEZ RIVAS, particularmente la que se centra en la gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas con carácter general (GOMEZ RIVAS 2001), como la que aborda la selección y formación en particular (GOMEZ RIVAS 1995), o las de RUANO (2010 y 2006), que versan sobre la evolución de nuestro sistema de empleo público en el marco estatutario, o PASTOR ALBALADEJO (2015) que, tratando al INAP en tanto institución generadora de conocimiento transformador para la función pública española, ofrece un mapa de las principales actuaciones y estudios realizados por dicha institución en los últimos años, lo que supone de manera indirecta una toma de consideración de las preocupaciones sobre el particular por ese importante instituto, mostrando interés singular por mejorar la formación, competencias y selección en el marco de una función pública al servicio de la sociedad. Por otra parte, también cabe citar algunas publicaciones del autor de esta investigación, preocupadas por vincular la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas con la Buena Administración (CRESPO 2003b), la situación de la alta función pública ante el desafío de la internacionalización y europeización de las políticas (CRESPO 2004b), o por comunicar adecuadamente a la sociedad qué es el empleo público y las funciones que garantiza (CRESPO 2005a y 2015d).

Con todo, cabe reconocer que la mayoría de estos estudios nos han sido más útiles para contextualizar el objeto de este trabajo y, junto a los estudios netamente intergubernamentales, definir el proceso y actores con influencia sobre él, que para avanzar decisivamente en el diseño de la investigación y las conclusiones/propuestas que de ella han surgido.

No ocurre lo mismo con otras publicaciones y autores. Por ejemplo, la obra de ARENILLA se considera de singular interés. Por una parte, por su carácter expresamente continuadora desde el punto de vista científico de la Ciencia de la Administración impulsada por el profesor BAENA, como se trasluce de sus múltiples publicaciones pero especialmente las que versan sobre el marco teórico actual de la Administración pública (ARENILLA 2011) y, más concretamente, sobre el estudio de la Administración pública desde la Ciencia de la Administración (ARENILLA 2010), así como por sus aportaciones sustantivas con carácter aplicativo consistentes en diagnosticar problemas históricos de dicha Administración y función públicas, proponiendo innovadoras y transformadoras líneas de actuación. Respecto de esto último, y particularmente por su interés para nuestro trabajo, deben destacarse su presentación al estudio sobre el ciclo selectivo de personal en la Administración General del Estado (ARENILLA 2014a), así como sus aportaciones respecto del conocimiento transformador y el talento público (2014b), o la dirección de una obra colectiva, con ambiciones reformadoras de amplio calado y plazo, titulada “Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española” (ARENILLA et al. 2014c).

En el marco de la Ciencia de la Administración, cabe destacar varias investigaciones doctorales defendidas durante los años 90 del pasado siglo y que han dado lugar a ulteriores

publicaciones sobre la función pública española y su relación con la política. Dichas investigaciones, que tienen como punto común la preocupación por analizar la importancia de la burocracia en diferentes sectores políticos y sociales, así como la dirección del profesor BAENA, han sido precedidas por la que Rafael BAÑÓN dedicó al poder de la burocracia en las Cortes españolas (1943-1971) y que dio lugar a una publicación editada por el Instituto Nacional de Administración Pública del año 1978.

La primera de ellas, bajo la autoría de Salvador PARRADO versa sobre las élites político-administrativas del Estado central en España entre 1982 y 1991. Esta investigación, que dio lugar a una monografía publicada por el Instituto Andaluz de Administración Pública (PARRADO 1996), pretende indagar en las pautas seguidas para el reclutamiento de las élites político-administrativas de la Administración general del Estado, entendiendo por tales las que ocupan los cargos de Director general o superior, dando un rol importante a los cuerpos de funcionarios en tanto colectivo de presión.

Otra investigación doctoral coetánea en el tiempo es la elaborada por Laura ROMÁN sobre los altos funcionarios en la élite político-administrativa de la transición y que dio lugar a una monografía publicada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en 1997. Entre otras consideraciones de interés, en la misma se plantea que la mayoría de los altos cargos durante la transición fueron ocupados por funcionarios, lo que permite hablar y definir la figura del “administrador político” en la Administración central, habida cuenta la presencia de funcionarios en puestos de designación política.

También nos ha resultado de interés la tesis de Rocío VALDIVIELSO sobre la carrera diplomática en España y que dio lugar a una monografía publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores en 1996. En ella se estudia la evolución del cuerpo entre 1939 y 1975 y concluye, entre otros aspectos, que constituye un cuerpo de élite dados su poder e influencia. De la misma nos han interesado especialmente los datos sociológicos acopiados por la autora respecto de los miembros de la carrera diplomática y muy singularmente los referidos a su origen geográfico.

Finalmente, incorporando categorías de análisis de la Ciencia Política y de la Administración, y bajo la dirección del profesor BAÑÓN, debe citarse la aportación doctoral de Verónica VIÑAS (1995) sobre el “Cambio político y políticas públicas: Argentina 1976-1989”. En ella se analiza la relación existente entre cambio político y las políticas públicas desarrolladas, y se estudia especialmente la política de reforma de la Administración pública por la función de ésta última en tanto mediadora entre los proyectos gubernamentales y las políticas públicas efectivamente elaboradas y desarrolladas. Asimismo, en la misma se expresan aspectos importantes para la función pública, como la creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales como expresión de la nueva gerencia para la democracia.



**TERCERA PARTE: CAPITULOS DE LA  
TESIS Y PUBLICACIONES ASOCIADAS**



## **TERCERA PARTE: CAPITULOS DE LA TESIS Y PUBLICACIONES ASOCIADAS**

De acuerdo con las indicaciones vigentes en la normativa que regula la elaboración de tesis como compendio de publicaciones en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, la parte destinada a capítulos de la tesis debe integrar las publicaciones originales, aunque también se pueden incluir resultados no publicados debidamente diferenciados. Y, asimismo, se expresa que cada capítulo debe incluir introducción y conclusiones parciales.

Teniendo lo anterior en cuenta, el lector tendrá a su disposición 6 capítulos, siendo el final inédito, así como las publicaciones que los sustentan (en el caso de los primeros cinco) y los resultados no publicados (en el caso del sexto). Todos ellos incorporan introducción y conclusiones parciales.

La concatenación de los capítulos ha pretendido comenzar por lo más general y relacionado con el marco teórico para posteriormente enfatizar en las publicaciones más vinculadas a los objetivos específicos de la tesis. Debe recordarse que el autor ha realizado una selección de su producción académica, lo que le ha obligado a dejar fuera algunas aportaciones que parcialmente podrían haber sido de interés (por ejemplo, CRESPO 2005a, 2005b o 2003).

La relación de capítulos y publicaciones asociadas es la siguiente:

### **Capítulo 1.- La metodología de las RIGS o del Gobierno multinivel como propuesta analítica.**

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004a): “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004): Política europea y gestión multinivel. Oviedo, Septem ediciones. Pp. 15-46.

### **Capítulo 2.- La importancia de la función pública desde una perspectiva de RIGS o gobierno multinivel.**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004b), “Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas”, en Noticias de la Unión Europea, nº 235-236, pp. 79-87.

### **Capítulo 3.- Los estudios de función pública en España. Una aproximación a partir del análisis de selección de los ACE.**

-CRESPO GONZÁLEZ, J. et alr. (2014), “El acceso al empleo público como objeto de interés científico, profesional y científico. La perspectiva de la Ciencia de la Administración”, en RUANO DE LA FUENTE, J.M., (Dir.), Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado. Estudio introductorio de Manuel Arenilla. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 47-62.

#### **Capítulo 4.- El perfil de la alta función pública española ante un escenario de gobernanza multinivel.**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2015c), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et alrui (Coords), Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.

#### **Capítulo 5.- Alta función pública española y coordinación en el Estado autonómico.**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (en prensa), “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”. Remitido, revisado y aceptado para publicación por Política y Sociedad (ISSN 1130-8001), revista reflejada en importantes bases de datos e índices, tales como SCOPUS, ESCI, DOAJ, Csa Worlwide Political Science Abstracts, Handbook of Latinoamerican Studies, International Political Science Abstracts, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Base de Datos ISOC, Latindex, Francis, etc.

**Capítulo 6 (inédito).- Administradores Civiles del Estado en un Estado multinivel: origen geográfico, funciones, competencias y selección.** (Resultados no publicados procedentes del estudio empírico realizado por el autor).

### **3.1.- CAPÍTULO 1: La metodología de las RIGS o del Gobierno multinivel como propuesta analítica.**

#### **Publicación vinculada:**

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004a): “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004): Política europea y gestión multinivel. Oviedo, Septem ediciones. Pp. 15-46.

---

#### ***Introducción:***

En esta publicación, el autor analiza el marco teórico en que se inserta la tesis y que se adapta adecuadamente a las características del objeto de la misma: el Gobierno Multinivel o las Relaciones Intergubernamentales. Se parte de la consideración de que los dos conceptos tienen el mismo contenido y responden a la misma problemática, aunque en el caso del Gobierno Multinivel incorpora además de las pautas clásicas de las RIG las específicas de las relaciones entre el sector público y las organizaciones del sector privado. Cabe considerar que esta publicación es, dentro de las varias que el doctorando ha realizado sobre el particular (por ejemplo, CRESPO 2001b, o 2002), en momentos en que la bibliografía en castellano sobre las Relaciones Intergubernamentales era escasa y fragmentaria, la más adaptada al marco teórico de la tesis, pues en ella se explica el mismo, con las pautas de análisis asociadas, entre las que destaca el factor humano. Como dicho marco teórico incorpora también la perspectiva de la Ciencia de la Administración, ésta será expresamente tratada en el capítulo 3, el cual versa sobre los estudios focalizados sobre la función pública desde diferentes áreas científicas.

Inicialmente el artículo aborda el contexto de complejidad en que deben desarrollar su actividad los estados y, particularmente, el español en la actualidad, como base para expresar las necesidades de aproximaciones teóricas y marcos analíticos que, contingentemente con los requerimientos del momento, proporcionen un instrumento susceptible de canalizar la reflexión científica sobre el funcionamiento de los estados. Se constata que los viejos modos de analizar la acción pública y el funcionamiento del estado (habitualmente asociados al derecho público) se tornan obsoletos o tienen dificultades para mantener su utilidad en escenarios de interacción y administración reticular, mientras que surgen otros (como Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, Gobierno Multinivel, Gobernanza, Gobernabilidad o Relaciones Intergubernamentales), cuya definición en el momento en que se publica el artículo no está suficientemente consolidada en el ámbito español o, al menos, está en constante revisión.

En el desarrollo del artículo se explica que el marco analítico del Gobierno Multinivel o de las RIGS permite un análisis adecuado de las políticas públicas con dimensiones multinivel, ya que se adapta a la fuerte complejidad interactiva en que actúan los actores públicos en el contexto actual, e incorpora en la exploración actores públicos de todo tipo y nivel territorial de actuación, elementos orgánicos y funcionales, los clásicos factores de gestión y administración. Entre los factores susceptibles de análisis se plantea la importancia del factor humano.

La publicación consta de dos partes: en la primera se pretende concretar el entorno o contexto público al que debe adaptarse el marco de análisis, con sus particularidades y complejidad; mientras que en la segunda se define el marco analítico, abordando su conceptualización, pautas y ventajas para el análisis.

*Publicación asociada al capítulo 1*

## **Política Europea y Gestión Multinivel**

José M. Ruano de la Fuente (Coordinador)

SEPTEM EDICIONES

Oviedo, 2004

*Título: Política Europea y Gestión Multinivel.*

*Edita: Septem Ediciones®*

*1ª Edición, febrero 2004*

*Este libro no podrá ser reproducido, ni total ni parcialmente, sin el previo permiso escrito del editor. Todos los derechos reservados.*

© José M. Ruano de la Fuente et al.

© Septem Ediciones, S. L.

*Cimadevilla 15, esc. A 1ªC 33003-Oviedo*  
*Tfno. 985 20 85 12 Fax. 985 20 85 13*  
*e-mail: info@septemediciones.com*  
*www.septemediciones.com*

*Colección: septem universitas*  
*Diseño Cubierta e interior: Me&R Studio*  
*Año: 2004*  
*Depósito Legal: AS-0674/2004*  
*ISBN: 84-95687-41-0*

*Impreso en España-Printed in Spain*

# Índice

## **Prólogo**

Rafael BAÑÓN I MARTÍNEZ ..... 7

## **Introducción**

José M. RUANO DE LA FUENTE ..... 11

## **PARTE GENERAL**

### **Capítulo I. El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas**

Jorge CRESPO GONZÁLEZ ..... 15

### **Capítulo II. La movilización regional y la emergencia de un sistema de gobernación de múltiples niveles en la Unión Europea**

Argimiro ROJO SALGADO ..... 47

## **ESTUDIOS DE CASO**

### **Capítulo III. Las actuaciones comunitarias de impacto territorial**

José M. RUANO DE LA FUENTE ..... 71

### **Capítulo IV. La integración europea y las singularidades regionales: Canarias, región ultraperiférica**

Sixto PERAZA PADRÓN ..... 95

<b>Capítulo V. Relaciones multinivel en políticas de género</b>	
M <sup>a</sup> José GARCÍA SOLANA .....	119
<b>Capítulo VI. La política de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica en España. Un caso de política multinivel</b>	
Nieves SANIGER MARTÍNEZ .....	155
<b>Capítulo VII. Política de inmigración en España (1985-2000): una perspectiva intergubernamental</b>	
Esther RODRIGO FRANCO y Gema SÁNCHEZ MEDERO .....	187
LOS AUTORES .....	219

# EL GOBIERNO MULTINIVEL COMO HERRAMIENTA ANALÍTICA DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS

Jorge Crespo González

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I.- PARTICULARIDADES DEL ENTORNO COMUNITARIO DE GESTIÓN DE POLÍTICAS. II.- GOBIERNO MULTINIVEL: CONCEPTO Y DIMENSIONES PRINCIPALES. APLICACIÓN AL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO: II.1.- CONCEPTO DE GOBIERNO MULTINIVEL; II.2.- LAS PAUTAS DE ANÁLISIS. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

El sistema tradicional de gestión de las políticas públicas se encuentra inmerso en un proceso de transformación y cambio, que afecta tanto al ámbito material de intervención pública, como a los modos y técnicas de gestión y a los actores implicados. Ese proceso, en el ámbito comunitario europeo y, en general, en los países de la OCDE, se centra en: una pérdida de centralidad del nivel nacional de gobierno y administración; la emergencia de actores subnacionales que compiten con el nivel nacional en la prestación de servicios, y a veces en el ámbito de lo identitario, y que se revelan como importantes actores en las redes político-administrativas; la aparición de nuevos actores inter/supranacionales (particularmente la Unión Europea), con gran incidencia en la formulación, financiación y control/evaluación de determinadas políticas públicas; y, finalmente, la evolución de la administración y gestión públicas hacia un sistema de interacción basado en la interdependencia de actores públicos (de diferentes niveles y poderes) y privados; sociedades más complejas y segmentadas; y, finalmente, la incidencia de la globalización y de las técnicas y conceptos de la nueva gestión pública<sup>1</sup>.

---

### *Conclusiones del capítulo 1:*

Entre las conclusiones del artículo, deben señalarse las siguientes como relevantes para la investigación:

1.- La concreción del complejo contexto en que produce la decisión y gestión de los asuntos públicos en nuestros días en nuestro Estado dentro del marco comunitario europeo se cifra en que estamos en presencia de un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores de gran diversidad, con niveles de Administración interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a cada segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación las diferentes políticas, pero además por estar sometidas éstas a distintos grados de gobierno multinivel. Los requerimientos de ese entorno propician la impotencia de las viejas categorizaciones procedentes esencialmente del derecho público, y la emergencia de nuevos modos y enfoques de reflexión sobre el sector público y sus políticas, entre los que destaca el Gobierno Multinivel o las RIG por su potencia conceptual y analítica. Aun así, y a pesar de haber dedicado varios estudios al asunto, y después de haber explicado el enfoque analítico intergubernamental o multinivel como adecuado para un estudio viable de las políticas multinivel, se reconoce que el esfuerzo conceptualizador no está teóricamente agotado y que, sin duda, se requieren más síntesis y verificación. Lo que no impide su consideración en tanto enfoque analítico en nuestro país, pues permite el análisis de la organización y funcionamiento de los estados complejos en una dirección distinta y más completa, que apunta a los aspectos clave de la gobernabilidad democrática, y que ayuda a los elaboradores de políticas a entender cómo se relaciona la capacidad gubernamental con la formulación y ejecución de políticas y programas en un entorno globalizado.

2.- El Gobierno Multinivel o las RIG concibe el funcionamiento de los estados, en un marco de interacción en diferentes niveles de gobierno, como la edificación de una nueva entidad en que la responsabilidad sobre las diversas intervenciones que integran las políticas públicas se encuentra compartida entre múltiples actores públicos y privados con diferente proyección territorial. Algunas de las pautas de análisis del Gobierno Multinivel o RIG son:

a) **La participación plural, fluida y multinivel.** Es decir, la preocupación por los actores institucionales (de diferentes niveles y poderes) y no institucionales.

b) **La importancia de los Recursos Humanos y su capacitación.**

c) **La estabilidad de las pautas de contacto entre personas y organizaciones intervinientes.**

d) La vinculación con las políticas públicas, en sus diferentes fases y momentos.

e) La relativa importancia del marco normativo de relación .

f) La gestión en red.

g) La relevancia de la tecnología.

h) La financiación multinivel.

i) Una visión constructiva del conflicto.

3.- Como se evidencia en las pautas de análisis anteriores, se otorga una atención muy particular al factor humano y su capacitación. En concreto se plantea, aunque de manera muy general, que es importante que los actores posean un conocimiento técnico de los temas que tratan, pero también los valores y cultura que aportan, y que haya que analizar no exclusivamente las relaciones formales, sino también las informales. En lo referido a los aspectos culturales, es relevante que comprendan la dimensión multinivel y relacional del trabajo, ya que la cooperación y la búsqueda de ajustes informales sustituyen a veces la existencia de normativas rígidas ante una realidad poliédrica y dinámica.

### **3.2.- CAPÍTULO 2: La importancia de la función pública desde una perspectiva de RIGS o gobierno multinivel.**

#### **Publicaciones vinculadas:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004b), “Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas”, en Noticias de la Unión Europea, nº 235-236, pp. 79-87.

---

#### ***Introducción.***

Después de haber realizado en el capítulo anterior una explicación general del marco teórico y de las pautas de análisis de las RIG o Gobierno Multinivel, entre las que destacaba el factor hum

ano, en el presente capítulo se trata de destacar la importancia de la función pública en tanto actor en un escenario de gestión intergubernamental o multinivel. Como apoyo fundamental se utilizan dos publicaciones, aunque algunos aspectos (por ejemplo, el concepto de “función pública”) pueden ser extraídos de otras del autor.

En la primera publicación (CRESPO 2015b), se pretende transmitir la importancia de estudiar la función pública desde una perspectiva intergubernamental. Para ello se comienza reflexionando sobre el concepto de “función pública” en el marco de una Administración que «vela por la equidad y la integración sociales y por el desarrollo económico y social, juega un papel trascendente en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y es un instrumento principal en el logro de la legitimidad democrática del poder público» (Arenilla, 2014), además de constituir un conector y comunicador indispensable entre la política y la sociedad. Pero, sin embargo, por varias causas, esta institución y la función pública están en crisis, en contingencia con el entorno político y social del momento, y con problemas de identidad, lo exige un gran esfuerzo de renovación pero también revisitar la esencia y bien social que desarrolla.

Por ello, se propone iniciar un debate en torno al diagnóstico del estado de la función pública a nivel nacional y/o internacional, el interés público que se concreta en términos institucionales en la misma, así como las potencialidades para su pervivencia o reinención futura en el marco de la gobernanza multinivel. Con Guy PETERS (2008), se considera que los

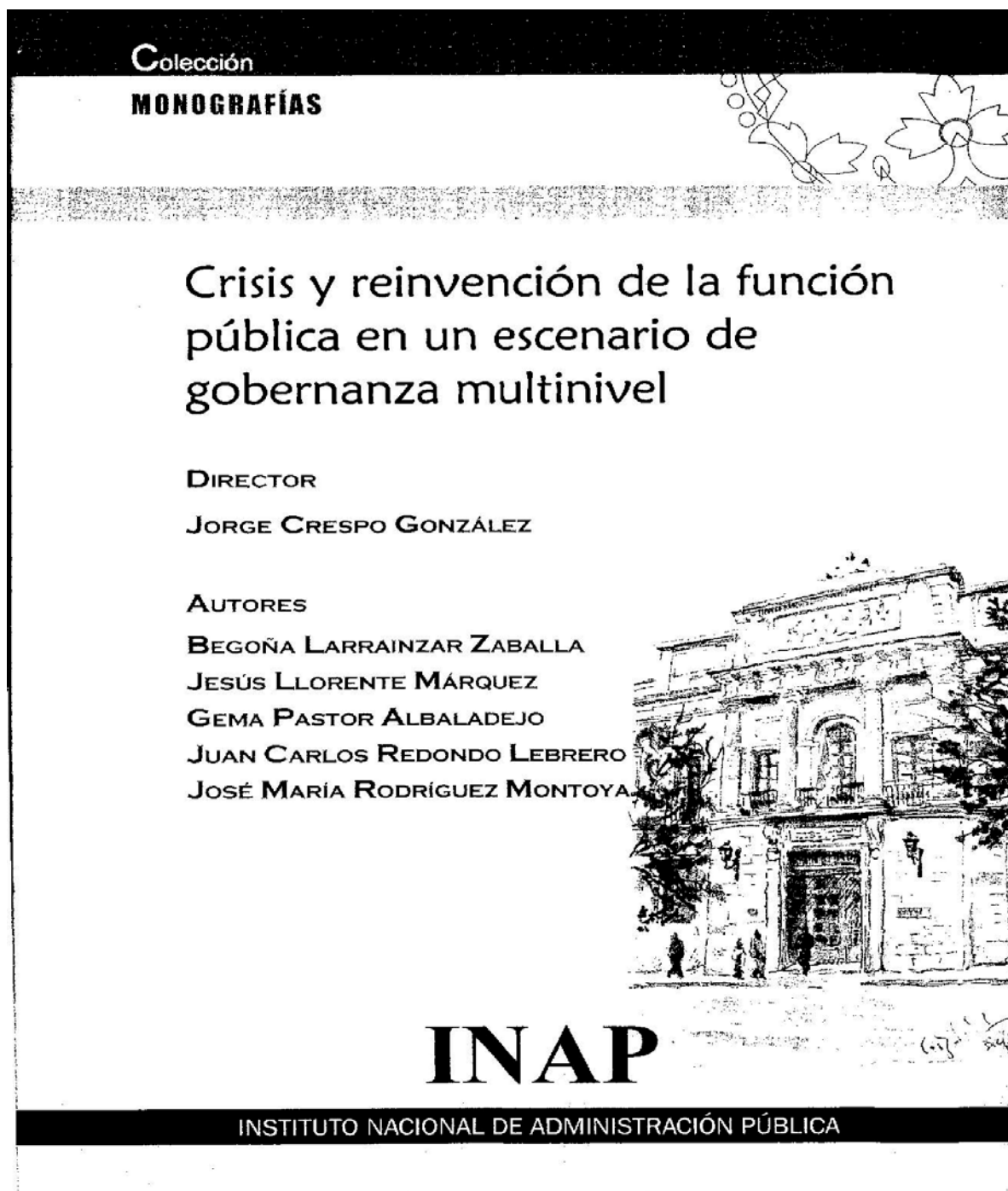
funcionarios, la función pública en general, reclama atención y centralidad tanto para la sociedad como en el ámbito científico.

La segunda publicación (CRESPO 2004b) constituye el primer análisis que el autor realiza sobre la alta función pública aplicando la metodología multinivel. En ella se abordan los desafíos que deben afrontar los altos funcionarios (denominados gestores públicos en el artículo) para contribuir adecuadamente a la formulación de políticas en el entorno de participación fluida que propicia la internacionalización y europeización de las políticas.

En este artículo se define qué se entiende por internacionalización y europeización, así como por gestores públicos y concreta algunos de los desafíos que deben afrontar éstos últimos, entre ellos: la necesidad de participar interna y externamente; conocer y utilizar adecuadamente la tecnología relacional; los prerequisites que deben guiar la actuación de las partes; y las capacidades que deben atesorar los altos funcionarios con proyección internacional.

Se interpreta que dicho artículo es interesante para esta investigación por el objeto (alta función pública), el enfoque analítico privilegiado (el intergubernamental) y el análisis de los requerimientos o competencias exigidos a los empleados públicos derivados del contexto nacional e internacional en que se sustancian las políticas públicas en nuestros días.

- 1.- CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.





CRISIS Y REINVENCIÓN DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE  
GOBERNANZA MULTINIVEL

Dirección:

Jorge Crespo González



Autores:

Begoña Larrainzar Zaballa  
Jesús Llorente Márquez  
Gema Pastor Albaladejo  
Juan Carlos Redondo Lebrero  
José María Rodríguez Montoya

Prólogo:

Manuel Arenilla Sáez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2015



Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CRISIS y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel / dirección, Jorge Crespo González; autores, Begoña Larrainzar Zaballa ... [et al.] ; prólogo, Manuel Arenilla Sáez. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. – 247 p.: gráf.; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 231-247

ISBN 978-84-7351-509-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-510-8 (formato electrónico). – NIPO 635-15-085-3 (formato papel). – NIPO 635-15-086-9 (formato electrónico)

I. Administración pública-Personal-España. I. Larrainzar Zaballa, Begoña. II. Crespo González, Jorge, dir. III. Arenilla Sáez, Manuel, pr. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Título. VI. Serie

342.98(460)

Primera edición: diciembre 2015

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: : 978-84-7351-509-2 (formato papel) 978-84-7351-510-8 (formato electrónico)

NIPO: 635-15-085-3 (formato papel) 635-15-086-9 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-36991 - 2015

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

CAPÍTULO I  
LA CENTRALIDAD DEL ESTUDIO DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE  
GOBERNANZA MULTINIVEL EN CRISIS.  
A MODO DE INTRODUCCIÓN

JORGE CRESPO GONZÁLEZ<sup>1</sup>

El presente libro es una aportación desde la academia al estudio de la función pública desde la perspectiva de la gobernanza de nuestra sociedad, utilizando como método de análisis prioritario el del gobierno multinivel o relaciones intergubernamentales<sup>2</sup>.

La necesidad de estudiar la función pública, ya sea entendida en un sentido general como el conjunto de personas que prestan sus servicios profesionales en la Administración o, en sentido restringido, el personal funcionario o, incluso más selectivamente, el segmento del personal funcionario que ostenta el mayor poder administrativo, no es menor ni baladí, dadas las importantes funciones que desarrollan para la sociedad a la que sirven y el importante momento de cambio que esta viene sufriendo en los últimos años. No en vano, su institución matriz, la Administración pública, «vela por la equidad y la integración sociales y por el desarrollo económico y social, juega un papel transcendente en la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y es un instrumento principal en el logro de la legitimidad democrática del poder público» (Arenilla, 2014), además de constituir un conector y comunicador indispensable entre la política y la sociedad. Pero, sin embargo, por varias causas, esta institución y la función

<sup>1</sup> Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, donde además es vicedecano de asuntos económicos y medio ambiente. Secretario general del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Sus principales preocupaciones científicas radican en el estudio de la función pública estratégica, la gobernanza y el gobierno multinivel.

<sup>2</sup> Quien quiera profundizar sobre este marco analítico puede consultar Crespo (2004).



2.-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004b), “Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas”, en Noticias de la Unión Europea, nº 235-236, pp. 79-87.



# NOTICIAS Nº 235/236

Agosto/Septiembre de 2004

de la

## UNIÓN EUROPEA

AÑO XX

Medidas fiscales  
y ayudas de  
Estado  
encubiertas

El comercio electrónico y  
la contratación

La ordenación  
de la  
insolvencia en  
la Unión  
Europea

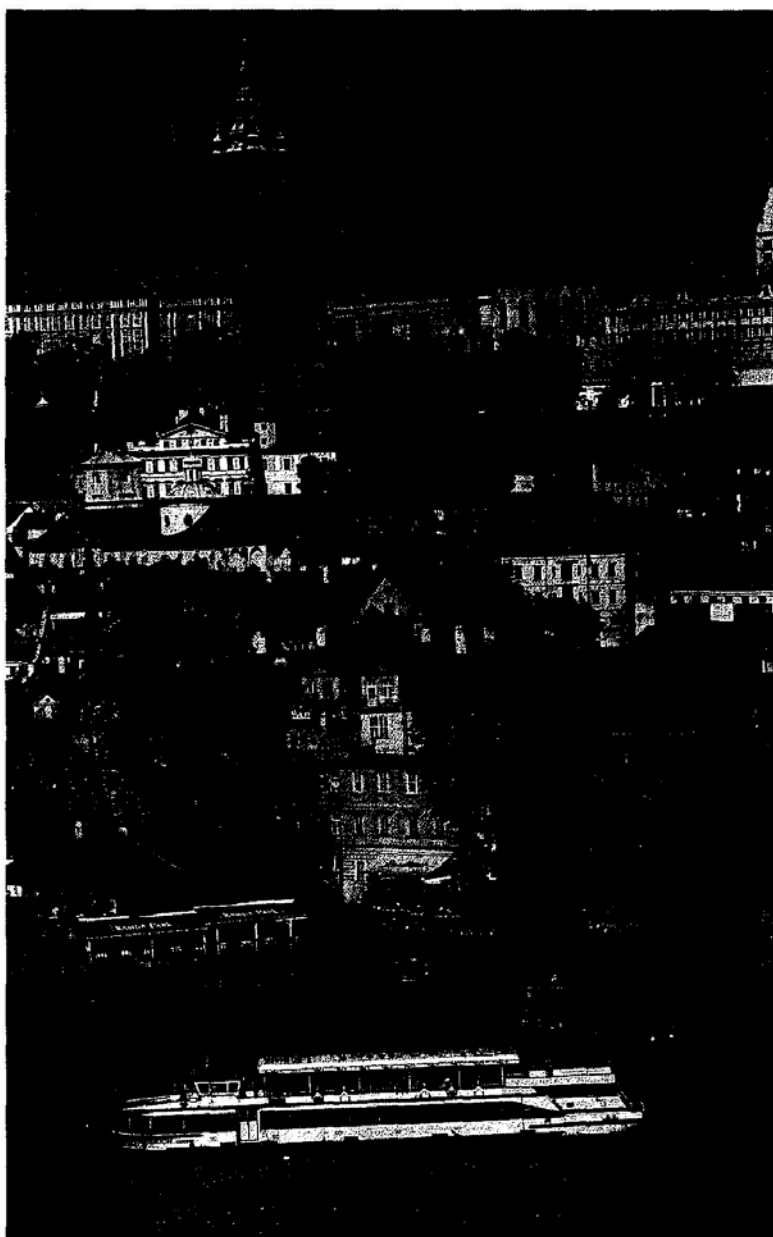
La utilización de  
sociedades para el  
ejercicio de actividades  
administrativas

Relación laboral  
y pluralidad de  
contratos

La regulación de los datos  
médicos en la nueva  
normativa

El concepto de  
autoprestación y  
el servicio postal  
universal

Doctrina del Tribunal de  
Justicia



# NOTICIAS

de la

# UNIÓN EUROPEA

Publicación mensual • Sólo se vende por suscripción  
Suscripción anual: 442 € (sin I.V.A.). Precio válido hasta 31-12-2004  
Suscripciones: en CISSPRAXIS, S.A.

EDITA



**CENTRO DE ATENCIÓN AL CLIENTE**

Tfno.: 902 250 500 • Fax: 902 250 502  
clientes@ciiss.es • www.ciiss.es  
Colón, 1 - 5ª planta. 46004 VALENCIA

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Ni el editor ni los autores aceptarán responsabilidades por las pérdidas ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Esta publicación ha sido editada con el objetivo de proporcionarle una información detallada y fiable sobre la materia contemplada en ella. Su edición no implica en ningún caso la obligación por parte del editor a atender consultas de carácter económico, legal, contable o de cualquier otro tipo relacionadas con la temática de la misma. Si usted necesitara asesoramiento o cualquier otro tipo de ayuda profesional deberá dirigirse a un asesor especializado en el tema.

Depósito Legal: BI-478-94  
I.S.S.N. 1133-8660

Compone: CISS

Imprime: Imprenta R.G.M., S.A.  
P. Larramendi, 4- Planta baja - Bilbao

**APP**  
ASOCIACION DE PRENSA PROFESIONAL  
**FIPP** MIEMBRO DE LA FEDERACION  
INTERNACIONAL DE LA  
PRENSA PERIODICA

Publicación adherida a la APP no sujeta a control obligatorio de difusión por ser la presencia de la publicidad inferior al 10 por 100 de la paginación total.

Foto Portada: Catedral de San Vito, Praga.  
República Checa

## Sumario

---

### Estudios y notas

#### 1. Ayudas Públicas

«Reflexiones sobre las medidas fiscales que pueden ser consideradas como ayudas de Estado encubiertas y las ayudas que fomentan el traslado de empresas en la Unión Europea»

por **Gonzalo Samaniego Bordiu** Pág. 9

#### 2. Derecho Mercantil

«La Ordenación de la Insolvencia en la Unión Europea»

por **María Isabel Candelario Macías** Pág. 27

«El Comercio Electrónico y la Contratación B2B»

por **Raquel Ferrer Ramírez** Pág. 55

«Breves consideraciones sobre la utilización de sociedades mercantiles para el ejercicio de actividades administrativas. Límites internos y de Derecho comunitario»

por **Francisca Villalba Pérez** Pág. 61

#### 3. Políticas Comunitarias

«Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas»

por **Jorge Crespo González** Pág. 79

«Una aproximación a la regulación de los datos médicos a la luz de la nueva Ley de Protección de Datos 15/1999, de 13 de diciembre y de la Ley Sanitaria 41/2002, de 14 de noviembre»

por **María Mercedes Serrano Pérez** Pág. 89

«Un nuevo supuesto de internacionalidad de la relación laboral ante el TJCE: la pluralidad de contratos»

por **María Elena Zabalo Escudero** Pág. 97

### Jurisprudencia del Tribunal de Justicia

Pág. 103

«El concepto de autoprestación y el servicio postal universal»  
Sentencia de **11 de Marzo de 2004**

Pág. 105

### Jurisprudencia de los Tribunales españoles

Pág. 111

«La inscripción de documentos jurídicos extranjeros»

Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de **23 de Febrero de 2004**

Pág. 113

### Crónica Legislativa y Judicial

Pág. 117

## Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas

por Jorge Crespo González

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid.  
Miembro del Consejo y Colaborador del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, y encargado de asuntos comunitarios europeos en Eurogestión Pública.



### 1. INTRODUCCIÓN Y BREVE ACLARACIÓN PRELIMINAR

Antes de adentrarnos en el cuerpo principal de este artículo, creemos de interés hacer una breve reflexión sobre los conceptos que aparecen en el título del mismo: gestores públicos e internacionalización.

Entenderemos por **Gestor público** aquella autoridad político-administrativa con funciones de carácter estratégico en una organización pública o en una rama de actividad de la misma, funciones que se evidencian en su posición en las políticas públicas y en sus actividades relacionales.

Por **internacionalización** entendemos dos procesos:

a) El que se refiere a la articulación, composición, actores y reglas propias de funcionamiento del espacio de gobierno superior a los Estados nacionales.

b) El proceso por el cual se trasladan hacia el exterior del Estado (hacia otros Estados u organizaciones inter/supranacionales) capacidades de gobierno y administración respecto a diversas políticas públicas. Es aquí donde se hacen más evidentes los efectos nacionales de la internacionalización, incluyendo en la misma la europeización.

A nosotros nos interesa sobre todo este último enfoque, lo que significa que sería menester tratar el efecto que dicha internacionalización tiene sobre la actuación de los gestores públicos en las diferentes etapas de las políticas públicas bajo su responsabilidad. Como ello nos llevaría muy lejos y sería poco operativo para un estudio forzosamente breve, **vamos a partir de la respuesta de los gestores (1) al reto de la internacionalización de las políticas a su cargo, centrándonos exclusivamente en la fase de formulación de las políticas.**

Y ello sin obviar algunos datos del entorno público contemporáneo, como el hecho de que **el sistema tradicional de gestión de las políticas públicas se encuentra inmerso en un proceso de transformación y cambio**, que afecta tanto al ámbito material de intervención pública, como a los modos y técnicas de

Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios generosos de D. Enrique Martínez Gutiérrez (Universidad de Alcalá de Henares), D. Pedro L. Pérez Guerrero (Universidad de Alicante), D. Jesús Lorente Márquez (Instituto Complutense de Ciencia de la Administración) y de los asistentes al Master de Políticas Públicas y Nuevas Tecnologías de la Universidad de Burgos en cuyo marco se presentó una versión inicial el 20 de junio de 2003; a todos ellos mil gracias. Como es natural los errores u omisiones sólo a mí corresponden.

(1) Las siguientes líneas han sido redactadas pensando en los gestores públicos españoles (sin desconocer que algunos aspectos pueden relativizarse de acuerdo con el tipo y nivel de organización pública a que pertenezcan), aunque buena parte de lo que se dice también puede generalizarse para sus homólogos en otros países de nuestro entorno político y cultural.

gestión y a los actores implicados. Ese proceso, en el ámbito comunitario europeo y, en general, en los países de la OCDE, se centra en: **una pérdida de centralidad del nivel nacional de gobierno y administración; la emergencia de actores subnacionales** que compiten con el nivel nacional en la prestación de servicios y, a veces, en el ámbito de lo identitario, y que se revelan como importantes actores en las redes político-administrativas; **la aparición de nuevos actores inter/supranacionales (particularmente la Unión Europea)**, con gran incidencia en la formulación, financiación y control/evaluación de determinadas políticas públicas; **la evolución de la administración y gestión públicas hacia un sistema de interacción basado en la interdependencia de actores públicos** (de diferentes niveles y poderes) y **privados**; sociedades más complejas y segmentadas; y, finalmente, **la incidencia de la globalización y de las técnicas y conceptos de la nueva gestión pública.**

Todos esos aspectos impactan en nuestro objeto de estudio, pero si cabe son los elementos vinculados con la globalización, la aparición de nuevas instancias de gobernabilidad, y un sector público en expansión o consolidación, los más relevantes a estos efectos, y por eso merece la pena que les dediquemos un poco más de espacio como marco de comprensión de la problemática.

## 2. ALGUNAS PAUTAS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN QUE AFECTAN ESPECIALMENTE A LOS GESTORES PÚBLICOS NACIONALES

### 2.1. La globalización

Sin querer agotar la cuestión, y por meros requerimientos operativos, podemos definir la globalización como aquella fuerza homogeneizadora que lima las diferencias y capacidades de los Estados para gestionar la cohesión y la reproducción social (2). Se inició con la internacionalización de los mercados, pero en los últimos tiempos multitud de nuevos elementos se han integrado en la agenda global, entre ellos los problemas sociales, medioambientales, defensivos, sanitarios, etc., y sin duda este fenómeno se ha visto potenciado por la mejora de las comunicaciones y las nuevas tecnologías de información y comunicación. Es obvio que si los países y sus gestores públicos afrontan un escenario de gobernabilidad en que los problemas y sus soluciones son cada vez más globales, es necesario que proyecten sus actuaciones no sólo a nivel doméstico, sino también en el exterior.

(2) OLÍAS DE LIMA, B., (Coord.), (2001: 7).

### 2.2. Aparición de nuevas instancias de gobernabilidad

Como hemos explicado en otro trabajo (CRESPO 2001b), en los últimos años se constata una reformulación de facto del papel otorgado a los Estados históricamente como depositarios exclusivos de la soberanía nacional. Se trata de una doble erosión o desapoderamiento hacia arriba (por el papel de las instancias internacionales y supranacionales de decisión) y hacia abajo (por la importancia de las instancias subcentrales), tanto en los aspectos funcionales como, en ocasiones, identitarios.

El proceso de integración europeo en torno a las CCEE es un ejemplo del funcionamiento de ambas lógicas simultáneamente, pues puede explicarse como un serio intento de superación de los Estados nacionales, demasiado presos del concepto de soberanía nacional, por una organización compleja que integra lógicas intergubernamentales y supranacionales, que alienta la actuación de múltiples actores a diferentes niveles y con diferentes estatutos, y que privilegia la noción de soberanía compartida. Si bien ese desapoderamiento de los Estados miembros (EEMM) se realizó en un primer momento buscando una paz duradera, después de haber conocido en Europa los desastres de dos guerras mundiales en menos de medio siglo, en nuestros días tiene un carácter funcional con vistas a responder, en mejores condiciones que las soluciones que podrían propiciar los Estados individualmente considerados, a los retos de la globalización, particularmente en el ámbito de la competencia económica internacional.

De manera que en el ámbito comunitario europeo de decisión no sólo se produce un mayor grado de institucionalización política de las acciones de gobierno, sino también un menor margen de inestabilidad de la acción institucional del Estado, aspectos ambos de interés para todos los EEMM pero particularmente para aquellos países que adolecen de una débil institucionalización, así como para las personas encargadas de la gestión pública.

### 2.3. Un ámbito público amplio, consolidado o en crecimiento, que modifica las relaciones entre Estado y Sociedad

En los países de la OCDE, y particularmente en los EEMM de la UE, se ha producido en las últimas décadas un crecimiento del ámbito público, entendido éste desde una perspectiva funcional y no orgánica, en buena medida por la agregación a las funciones clásicas del Estado liberal clásico de todo el conjunto de servicios procedente del Estado de Bienestar, pero también por la asunción por las instancias públicas de nuevas demandas emergentes de los ciudadanos

(política de género, medioambiental, emigración, etc.), así como por la creación de nuevos espacios políticos, intra e internacionales.

Es obvio que esa expansión del ámbito público afecta a las relaciones que, en términos holísticos, se establecen entre Estado y Sociedad desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo. Además, como es conocido, todo ello se inserta en un marco de gestión nuevo (algunas de cuyas características son: la ampliación del ámbito material del sector público, la existencia de nuevos actores y niveles de gobierno, la fuerte segmentación social y la paulatina implantación de una cultura de la exigencia, la aparición de nuevos actores de *status* privado o semi-público involucrados a diferente título en la gestión de las políticas públicas, la prevalencia del paradigma de la nueva gestión pública, junto con una fuerte tendencia a la descentralización de las decisiones operativas...) que propicia un fuerte incremento de las posibilidades de interacción e interdependencia entre los protagonistas públicos y privados de la gestión política y administrativa y, por supuesto, un cambio en la concepción de las tradicionales funciones y capacidades de los gestores públicos.

#### 2.4. La necesidad de nuevos métodos de análisis de la acción pública

De lo anteriormente expuesto se infiere que la acción pública responde a una lógica diferente a la tradicional, más preocupada en el control y en la jerarquía, que se vincula al funcionamiento de redes sociales, siendo necesarios nuevos modos de reflexión y análisis sobre las actuaciones públicas, máxime cuando las categorías que tradicionalmente nos ha aportado el Derecho constitucional o político (diferenciando entre Estados federales y unitarios; o entre Estado social o de Bienestar y liberal) no sirven para describir y analizar cómo funcionan realmente los Estados contemporáneos.

Las categorías se están replanteando y reformulando, por eso quizás para describir cómo funcionan en la práctica nuestras organizaciones públicas sea más adecuado hablar de Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, o Gobierno multinivel.

De lo que se sigue que **el momento mundial no es pacífico para los gestores públicos, y que incrementa la complejidad tradicional de sus tareas por la necesidad de gobernar la fragmentación bajo los imperativos de la globalización y de la nueva gestión pública, sin olvidar que, además, cuando los actores proyectan su acción hacia el exterior de sus organizaciones, presentan preferencias problemáticas, disponen de un instrumental tecnológico incierto, y se hallan en**

**un proceso de participación fluida, tanto institucional y gubernamental, como del ámbito de la sociedad civil.** Esa complejidad, como ha sido dicho, alcanza tanto al cómo y al qué gestionar, como a la necesidad de establecer nuevos métodos de análisis de la acción pública que den cuenta al menos de las siguientes pautas:

- a) La participación plural, fluida y multinivel; es decir, la preocupación por los actores institucionales (de diferentes niveles y poderes) y no institucionales.
- b) La importancia de los Recursos Humanos y su capacitación.
- c) La estabilidad de las pautas de contacto entre personas y organizaciones intervinientes.
- d) La vinculación con las políticas públicas, en sus diferentes fases y momentos.
- e) La relativa importancia del marco normativo de relación.
- f) La gestión en red.
- g) La relevancia de la tecnología.
- h) La financiación multinivel.
- i) Una visión constructiva del conflicto (3).

### 3. LOS RETOS DE LA INTERNACIONALIZACIÓN PARA LOS GESTORES PÚBLICOS

#### 3.1. La necesidad de participar interna y externamente

Los gestores públicos con capacidad para participar en la formulación de políticas en un escenario de interacción multinivel e internacionalizado, pueden hacerlo de manera interna (interviniendo dentro del espacio político-administrativo que habilita nuestro Estado) o externa (haciéndolo fuera de nuestras fronteras, cerca de los Estados u organizaciones inter/supranacionales de que se trate).

**La participación interna exige interacción, negociación y búsqueda del consenso de manera continua, tanto en su nivel territorial como en los superiores, pero siempre dentro de las fronteras del**

---

(3) Quien quiera profundizar en el concepto de Gobierno Multinivel y sus pautas puede hacerlo en CRESPO (2003).

Estado. De esta manera, a modo de ejemplo, un gestor público local debería:

a) Llegar a una posición dentro de su unidad y organización para después confrontarla con la sociedad civil de su ámbito de actuación y llegar a una única voluntad que después pueda negociarse con los demás ámbitos locales y nacionales de decisión.

b) Negociar la posición de su organización con la correspondiente Administración autonómica (quien a su vez debería obtener una voluntad unitaria después de un proceso interno de coordinación y negociación con los agentes de la sociedad civil de su territorio, para después poder negociar y agregar posiciones en los órganos de participación intergubernamental a nivel de Estado, e incluso fuera de nuestras fronteras).

c) Negociar su posición con la Administración del Estado, quien a su vez tendrá su propia propuesta de partida que negociará con el resto de actores político-administrativos nacionales, así como con los poderes extra-administrativos de su ámbito de actuación.

La participación externa es el proceso de interacción, negociación y agregación de posiciones que se establece en el ámbito inter/supranacional de decisión, con otros actores públicos o privados con proyección exterior procedentes de diversas organizaciones inter/supranacionales y/o de otros Estados. En este caso, los actores institucionales deben:

a) Previamente, tener una posición única que defender que no ponga en cuestión la unidad de acción exterior del Estado.

b) Confrontarla y negociarla con otros actores de proyección internacional o, en su caso, realizar actividades de presión sobre las organizaciones e instituciones implicadas en el proceso de decisión, tanto en la fase de la construcción del proyecto (*decision shapping*), como en la propia de adopción de la decisión (*decision making*).

c) En el caso de la integración comunitaria europea, ser leal con el proyecto de integración comunitaria.

Esto significa, pura y simplemente, que intervenir en un escenario de gestión multinivel implica no solamente resolver técnicamente algo, sino gestionar la participación de la organización propia en un proceso en que interactúa un conjunto o red de organizaciones, formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes, con diferentes *status* y distintos niveles territoriales de intervención. Es obvio que para esto, como ocurre en la vida con las relaciones informales (por cierto, de

manera creciente importantes en la gestión pública de nuestros días), los gestores públicos deben atesorar cualidades relacionales y disponer de recursos de todo tipo, pero fundamentalmente los que nosotros denominaríamos como "tecnológicos", para afrontar los procesos de participación. A ello le dedicamos las siguientes líneas.

### 3.2. La tecnología relacional

Habida cuenta de que la Administración de nuestros días lo es de interdependencias, a nadie sorprenderá que los gestores públicos deban preocuparse por el instrumental que facilita la interacción entre actores. Aunque la tecnología de interacción no debe asociarse sin más a las nuevas tecnologías de comunicación e información, nuestra reflexión se remite fundamentalmente a éstas últimas, junto a la arquitectura orgánica que permite el encuentro de personas y organizaciones, sean públicas o no.

#### a) Las nuevas tecnologías de información y comunicación

Es constatable que la acción administrativa común e integrada exige fuertes inversiones en nuevos medios tecnológicos que faciliten la gestión conjunta y la interacción entre la Administración internacional y/o comunitaria y las de los Estados implicados. De esta manera, debe proseguirse y potenciarse más el camino emprendido, sobre todo en el escenario comunitario europeo, en las líneas siguientes: homologación de los recursos técnicos, buscando la compatibilidad de los mismos y la realización de economías de escala, lo que sin duda requiere que se siga trabajando en el establecimiento de estándares, normas y certificaciones armonizados (4); configurar redes europeas de comunicación; establecer fuentes informáticas comunes (bancos y bases de datos); aumentar las inversiones en nuevas tecnologías de la información y comunicación; y, sobre todo, no olvidar la capacitación de las personas que han de servirse de los recursos anteriores y que esas nuevas tecnologías tienen que servir para mejorar el servicio a los ciudadanos y la información/comunicación interna y externa.

#### b) La arquitectura organizativa de encuentro

(4) Entre las acciones de cooperación que se han financiado con fondos comunitarios en los últimos años podemos destacar dos: Euromethod, cuyo objetivo es establecer una metodología común de planificación y desarrollo de los sistemas de información para las Administraciones nacionales; e Insis, que intenta aplicar las tecnologías de la información para dar solución a los problemas de comunicación entre las instituciones comunitarias y los gobiernos de los EEMM.

Como ha sido dicho, la gestión de los asuntos públicos, dentro de un sistema político-administrativo policéntrico, como es el comunitario e internacional, implica no solamente resolver técnicamente algo, sino gestionar la participación para cualquier política de un conjunto o red de organizaciones. Si nos centramos en el ámbito comunitario, el más conocido por nosotros, es destacable constatar que **tanto en el nivel de gobierno supranacional como en el propio de los EEMM, se ha producido una eclosión de organizaciones de encuentro, integración de intereses y gestión horizontal de los asuntos con proyección comunitaria, junto con la materialización de un conjunto de principios de naturaleza jurídica** (por ejemplo el principio de cooperación, autonomía institucional, subsidiariedad, etc.).

Por otra parte, **la respuesta organizativa para la gestión horizontal de los asuntos europeos tiene también un marcado carácter multinivel.** De manera que, ateniéndonos sólo a la Administración del poder ejecutivo español (5), encontramos:

**a) En el ámbito local,** la búsqueda de integración de intereses en torno a las Diputaciones (o instituciones equivalentes) y mancomunidades, sobre todo en lo relativo a los programas financiados con fondos comunitarios.

**b) En el ámbito autonómico,** la búsqueda de la integración de intereses en torno a los órganos especializados de gestión de los asuntos comunitarios europeos (habitualmente dependientes de las Consejerías de Hacienda o Presidencia), junto a la existencia de Comisiones interdepartamentales para la coordinación intraorganizativa, a lo que hay que agregar las diferentes Comisiones técnicas territoriales como órgano de engarce con el nivel local (con diferentes fórmulas y expresiones de acuerdo con la casuística de cada Comunidad: uniprovincial, foral, insular, etc.).

**c) La gestión horizontal de los asuntos comunitarios europeos en la Administración del Estado** (6) se realiza, en orden ascendente de jerarquía, a través de la Secretaría de Estado de asuntos europeos (7), la Comisión interministerial para asuntos relacionados con la UE, la Comisión Delegada de Gobierno para asuntos económicos o el

(5) Quien quiera conocer con mayor detalle cómo se produce la articulación entre niveles de gobierno en España puede consultar CRESPO (2002:255-282).

(6) Nos referimos exclusivamente a organizaciones al servicio del poder ejecutivo de los distintos niveles de gobierno.

(7) La Representación Permanente de España ante la UE depende orgánicamente de dicha Secretaría de Estado.

propio Consejo de ministros para los temas más relevantes (contando todo el proceso con el seguimiento del Gabinete del Presidente del Gobierno). La gestión multinivel se sustancia, para las Comunidades Autónomas, en torno a: las Conferencias sectoriales (para los aspectos técnicos o especializados), la Conferencia de asuntos relacionados con las CCEE (para los asuntos horizontales, más estratégicos o los referidos a las técnicas de participación), y las Comisiones bilaterales (particularmente para la Comunidad del País Vasco). Mientras que para el ámbito local se realiza sobre todo mediante la Comisión nacional de Administración local, junto al programa "Cooperación económica local del Estado" (incluye los programas operativos comunitarios).

**d) A nivel comunitario** existen centenares de órganos, dispersos por todas las instituciones de la UE, con diferentes funciones respecto al procedimiento decisorio y a la gestión de las políticas, y con diferente composición: totalmente gubernamental en el caso del grupos de trabajo del Consejo y del Coreper, integradora de intereses públicos de carácter multinivel y privados en el caso de los Comités de la Comisión, institucional para las diferentes Comisiones del Parlamento Europeo, del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social.

Es obvio que la gestión relacional no va a depender en exclusiva del diseño orgánico, sino también de **un conjunto de prerequisites que deben guiar la actuación de las partes.** Entre ellos podemos señalar:

**a) Las organizaciones públicas, de cualquier nivel, son portadoras de intereses generales.**

**b) Lealtad constitucional al reparto interno de poder,** y también lealtad al proyecto de integración europea en el caso de participación en los asuntos comunitarios.

**c) Abdicación por los diferentes actores de la exclusividad competencial como eje de funcionamiento del sistema,** así como, para algunos países, de una visión excesivamente monista de la soberanía.

**d) Entender la cooperación también como participación en la adopción de decisiones,** y asumir la corresponsabilidad en el tratamiento de las cuestiones comunes.

**e) La eficacia del modelo depende tanto de la voluntad de las partes implicadas como de los elementos técnicos que permitan articular la participación y cooperación,** ya sea de manera bilateral o multilateral, ya sea en el ámbito interno o externo.

### 3.3. Las capacidades que debe atesorar el gestor público con proyección internacional

Sin duda, con mayor intensidad que en cualquier otro tipo de actividad, en la gestión de políticas con proyección comunitaria o internacional el factor humano es el recurso escaso y estratégico. Es lógico tener en cuenta esta dimensión ya que las políticas las realizan personas que se relacionan representando a organizaciones públicas, de cualquier nivel de gobierno, y/o privadas. De ahí que **no sea sólo importante que los actores posean un conocimiento técnico de los temas que tratan, sino también los valores y cultura que aportan, y que haya que analizar no exclusivamente las relaciones formales, sino también las informales. En lo referido a los aspectos culturales, es relevante que comprendan la dimensión multinivel y relacional del trabajo, ya que la cooperación y la búsqueda de ajustes informales sustituyen a veces la existencia de normativas rígidas ante una realidad poliédrica y dinámica.**

Recogiendo lo anterior, y como hemos explicado en otro lugar (CRESPO 2001b: 24 y ss), la capacitación se configura quizás como el elemento principal de ese capital humano que interactúa en el entorno comunitario e internacional, que no debe olvidar los siguientes aspectos:

**a) La exigencia de capacitación técnica**, pues la calidad de buena parte de los programas internacionalizados y europeizados se basa en los conocimientos técnicos y en las aptitudes de las personas que participan en el proceso de producción de políticas públicas, que, como es sabido, son esencialmente (pero en modo alguno exclusivamente) empleados públicos de organizaciones inter/supranacionales y de las Administraciones de los Estados.

**b) La exigencia de conocimientos generales sobre el entorno inter/supranacional de gestión** (instituciones, procedimientos de decisión, historia, funciones, etc.), sobre la situación de la política o del aspecto objeto de negociación en tal escenario, y la situación jurídica general que le afecta.

c) Como la actividad principal, sobre todo en la participación externa, del gestor público es la negociación, sería necesario dotarle de un conjunto de **conocimientos sobre las técnicas de negociación** más importantes.

d) Asimismo, y con vistas a dejar espacio a la negociación con los diferentes actores, es necesario

que comprenda que **sus instrucciones han de ser, en todos los niveles por que pasen, únicas, urgentes, claras y flexibles**. Estos requisitos son, si cabe, más relevantes para el ámbito comunitario de decisión (7).

e) Como más arriba apuntábamos, **los empleados comunitarios y de las Administraciones nacionales participan en un proceso interdependiente de producción de políticas que se basa en el intercambio de conocimientos técnicos, pero también en la búsqueda de un consenso complejo, pues debe integrar intereses intergubernamentales (9), supranacionales y de los correspondientes grupos de interés o presión**. Por lo tanto, ha de considerarse seriamente **otorgar una dimensión de multinacionalidad y multiculturalidad** a la formación de los empleados públicos intervinientes, procediendo además a una inmersión en un conjunto de **valores tendentes a la cooperación y al consenso**. Esto supone que, aparte de los conocimientos técnicos, idiomáticos y del procedimiento comunitario europeo, se esté constatando la aparición de una nueva cultura en el personal público de los EEMM y de las instituciones comunitarias: la que radica en pensar en términos comunitarios europeos, asumiendo el reflejo europeo en todas las fases y momentos por que pueda pasar la gestión de una intervención pública.

f) Sin duda a ello contribuiría la consecución de **conocimientos de lenguas extranjeras** (sobre todo del idioma inglés y francés), imprescindibles en el entorno europeo de decisión.

g) Lo anterior cobra mayor relevancia al asumir la **importancia de las relaciones informales**. Tal como reconoce la OCDE (1997), los modos de colaboración informal desempeñan un papel importante en la gestión pública. Esto sin duda es más pronunciado para la gestión multinivel comunitaria, pues potencia la consulta y la negociación a diferentes niveles tanto para la concepción, como para la implantación y control de los actos comunitarios. En todo caso, es necesario percibir que si bien las relaciones personales son operativas en muchos casos ya que permiten superar la fragmentación de los servicios públicos, y así cumplir las formalidades de la implantación de los actos comunitarios, por otra parte integran una nueva línea de incertidumbre dado el carácter extremadamente contingente de los ajustes informales y de las iniciativas *ad hoc*. Por otra parte, la estabilidad de las relaciones entre los gestores, la multitud de ocasiones de encuentro y conversación fuera de los foros formales de negociación y la actitud

(8) Véase la importancia de que las instrucciones de negociación sean únicas, urgentes, claras y flexibles en GONZÁLEZ SÁNCHEZ (1992 : 59 y ss).

(9) Con matices, de acuerdo si el procedimiento de toma de decisiones privilegia la unanimidad, la mayoría cualificada o la simple.

constructiva de impulsar a que los asuntos se resuelvan y salgan adelante, propicia, junto al carácter estable de la construcción europea, que puedan trasladarse a este ámbito algunas de las enseñanzas procedentes de la economía de las organizaciones. En efecto, parece razonable pensar que el hecho de que los contactos sean estables y permanentes en el tiempo reduce los costes de garantía y, por lo tanto, de transacción, lo que proporciona mayores cotas de integración en la medida que los actores son capaces de sacrificar intereses del presente por expectativas futuras. Lo que pone de relieve la necesidad de que las personas que intervienen en negociaciones multinivel sean **sociables y dispongan de aptitudes sociointegrativas**.

#### 4. CONCLUSIÓN

Para finalizar estas reflexiones podemos señalar, sintetizando lo explicitado, que la competencia de un gestor público ante la internacionalización debe mostrarse en su conocimiento e interpretación favorable para los intereses de su organización pública de los siguientes aspectos:

a) El sistema institucional, formal e informal, que enmarca la acción de los actores públicos y privados para la producción de bienes, servicios y demás actividades que crean valor social (es decir, la *Governance*) en un escenario multinivel.

b) La acción de gobierno, entendida tanto como la actividad política en sentido estricto, como la que tiene que ver con las políticas públicas y su gerencia (es decir, el *Governing*).

c) Los actores políticos, administrativos, económicos y sociales que intervienen en el devenir de los asuntos públicos, cada uno de acuerdo con su propia capacidad, racionalidad, interés y espacio territorial de actuación (es decir, los *Governing actors*).

Para ello los gestores públicos deben comprender la dimensión multinivel y relacional de su trabajo, adquiriendo un conjunto de competencias que no únicamente se asiente en un conocimiento técnico de la política pública bajo su responsabilidad, lo que se presupone, sino que introduzca aspectos generales sobre el entorno de gestión (procedimiento decisorio, aspectos jurídicos básicos, actores implicados, etc.), las técnicas de negociación más relevantes, dimensiones de multiculturalidad y multinacionalidad (necesarias para poder interactuar y encontrar consensos en entornos inciertos, de participación fluida, y donde entran en juego intereses nacionales, intergubernamentales, supranacionales y extra-administrativos), y, finalmente, habida cuenta de la

importancia que adquieren la gestión en red y las relaciones informales en nuestros días, la inmersión en valores que favorezcan el consenso y la cooperación, junto a unos estándares básicos de aptitudes sociointegrativas.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

– AA.VV., (1990), *Las implicaciones administrativas de la integración económica regional: el ejemplo de la Comunidad Económica Europea. Enfoque comparado*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid.

– ALIASSEN, K.; ANDERSEN, S., (2001), *Making policy in Europe*. London, Sage Publications. Second edition.

– AREILZA CARVAJAL, J. M., (Coord.), (1999), *España y las transformaciones de la Unión Europea*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales.

– BAENA DEL ALCÁZAR, M., (2000), *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid, Tecnos, 4ª edición reformada.

– BAÑÓN, R., (Coord.), (2003) *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid, Editorial Díaz de Santos.

– BAÑÓN, R.; y CARRILLO, E., (Coord.), (1997), *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza universidad textos.

– BROMLEY, S., (Ed.), (2001), *Governing the European Union*. London, Sage Publications.

– BULLER, H.; y HOGGART, K., (1998), "Pluralidad e implementación de políticas de medio ambiente en la Unión Europea", *Revista Internacional de Sociología* nº 19 y 20, enero-agosto, pp. 153 a 179.

– CANALES ALIENDE, J. M., (2001), "Gobernabilidad y gestión pública", en OLÍAS DE LIMA, B., (Coord.), (2001), *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice-Hall, pp. 35-48.

– CANALES ALIENDE, J. M. y PÉREZ GUERRERO, P., (2002), *Introducción al gobierno y a la gestión local*. Alicante, Editorial Club Universidad.

– CASSESE, S., (1985), "Theoretical sketch of the cooperative and multidimensional nature of community bureaucracy", en JAMAR, J.; y WESSELS, W., (Eds.), *Community bureaucracy at the crossroads, L'Administration communautaire à l'heure du choix*, Colege of Europe, Bruges.

- CLOSA, C., (Ed.), (2001), *La Europeización del sistema político español*. Madrid, Ed. Istmo.
- COMISIÓN EUROPEA, (2000), *Libro Blanco de Reforma de la Comisión, I y II parte, COM (2000) 200 final*, Bruselas, 5 de abril.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2003), "El Gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas", en RUANO DE LA FUENTE, J. M., (coord.), *Política Europea y Gobierno multinivel*. Oviedo, Septem ediciones. En prensa.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2002), (coord.) *Administraciones públicas españolas*. Madrid, McGraw-Hill. Coordinado junto a PASTOR, Gema.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001a), "El concepto de Administración Nacional para la Unión Europea", *Revista Universitaria Europea*, nº 2.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001b), *La gestión pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro*. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, Documents Pi i Sunyer nº 12.
- DEBBASCH, Ch. (Dir.), (1988) *L'Administration Publique en Europe, Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1987*, Paris, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique.
- GIL IBÁÑEZ, A., (1998), *El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*, Instituto de Administración Pública, Madrid.
- GOMA, R.; y SUBIRATS, J., (1998) (Coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., (1992), *Manual del negociador en la Comunidad Europea*. Madrid, Oficina de Información Diplomática.
- KASSIM, H., (1994), "Policy networks and European Union policy making: a sceptical view", en *West European Politics*, 17/4.
- METCALFE, L., (1996), "Building capacities for integration: the future role of the Commission", *Eipascope* nº 1996/2, pp.2 a 8.
- METCALFE, L., (1993), "Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación", *Integración Latinoamericana*, nº 189-190, mayo-junio.
- MORATA, F., (Ed.), (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.
- MORATA, F., (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.
- NICOLL, W. y SALMON, T., (2001): *Understanding the European Union*. Londres, Longman.
- OCDE, (1997), *La transformación de la gestión pública. La reforma en los países de la OCDE*, Boletín Oficial del Estado, Madrid. Estudio preliminar a cargo de CANALES ALIENDE, J.M., y de RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.
- OCDE, (1995), *La gestion publique en mutation. Les reformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OLÍAS DE LIMA, B., (Coord.), (2001), *La nueva gestión pública*. Madrid, Prentice-Hall.
- PRATS i CÁTALA, J., (s.f.), *Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (instituciones, gobiernos y liderazgos)*. Paper nº 2 del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Edición electrónica en <http://www.iigov.org>
- RICHARDSON, J., (2001): *European Union. Power and Policy-Making*. 2ª edición, Londres, Routledge.
- ROBERTS, G; HOGWOOD, P., (1997), *European politics today*. Manchester, Manchester University Press.
- SCHARPF, F.W. (2000), *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial S.A., traducido por Jesús Alborés Rey.
- SCHUTTER et alt., (2000), *La gouvernance dans l' Union Européenne*. Luxemburg, Comisión Europea.
- SIEDENTOPF, H.; y HAUSCHILD, C., (1988a), "L'application des directives communautaires par les Administrations nationales (études comparatives)", *Revue Française d'Administration Publique*, nº 48, octobre-décembre, pp. 547 a 555.
- SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988b), (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États membres, Volume I, Synthèses comparatives*, Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles.
- SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988c), (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les États*

## NOTICIAS de la UNIÓN EUROPEA

---

membres, Volume II, Rapports nationaux, Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles.

– SOBRINO HEREDIA, J.M.,(1997), “Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea”, en Noticias de la Unión Europea n° 145.

– SPANOU, C., (1999), “La integración europea en términos administrativos: un marco para el análisis y el caso griego”, Gestión y Análisis de Políticas Públicas, n° 15, mayo-agosto, pp. 30 a 50.

– STEVENS, A.y STEVENS, H., (2001): Brussels Bureaucrats? The Administrations of the European Union. Londres, Palgrave.

(CIS)

---

## *Conclusiones del capítulo 2:*

1.- La necesidad de estudiar la función pública, ya sea entendida en un sentido general como el conjunto de personas que prestan sus servicios profesionales en la Administración o, en sentido restringido, el personal funcional o, incluso más selectivamente, el segmento del personal funcional que ostenta el mayor poder administrativo, no es menor ni baladí, dadas las importantes funciones que desarrollan para la sociedad a la que sirven y el importante momento de cambio que ésta viene sufriendo en los últimos años.

2.- La función pública, por sus importantes funciones institucionales, reclama atención y centralidad, tanto desde una perspectiva social como científica y ello especialmente en tiempos de crisis económica, política e institucional como la que estamos viviendo. Por ello son tan necesarios estudios multidisciplinares respecto de la función pública, los cuales, sin menosprecio de aspectos instrumentales deben abordar la importancia de la función pública en tanto elemento estructuralmente necesario para nuestra sociedad, arraigado en las instituciones del Estado, e incorporando el impacto de los problemas que la gobernanza actual imprime a nuestra democracia.

3.- En ese marco, el enfoque intergubernamental o multinivel se revela como especialmente indicado, pues se apoya en conocimientos procedentes de otros tipos de estudios, pero hace énfasis en la interacción entre actores funcionalmente interdependientes, que gozan de sus propios intereses y legitimidad para existir. Entre esos actores, la Administración y función públicas se nos revelan como críticos, aunque lógicamente no sean los únicos con ese rol (por ejemplo, también lo son los partidos políticos, la OCDE, los sindicatos y patronal, u otros.). Dicho enfoque intergubernamental se considera como relevante por dos motivos: su especial adaptación a la complejidad del objeto de estudio (la función pública) en un momento de cambio y, finalmente, por su utilidad para caminar con una proyección distinta a la tradicional y que se cifra en avanzar en la generación de un sistema interadministrativo inclusivo del personal público como aportación a un modelo de Estado más integrado y pluralista.

4.- En lo que se refiere a los gestores públicos cuya actividad se despliega en diversos niveles de gobierno, por mor de la complejidad interna de nuestro Estado, o por su adaptación a la internacionalización y europeización de las políticas, se consideran alta función pública, y en ese sentido conectados con el objeto de la tesis. Respecto de ellos, se defiende que deben comprender la dimensión multinivel y relacional de su trabajo, adquiriendo un conjunto de competencias que no únicamente se asienten en un conocimiento técnico de la política pública bajo su responsabilidad, lo que se presupone, sino que introduzca aspectos generales sobre el entorno de gestión (procedimiento decisorio, aspectos jurídicos básicos, actores implicados, etc.), las técnicas de negociación más relevantes, dimensiones de multiculturalidad y multinacionalidad (necesarias para poder interactuar y encontrar consensos en entornos inciertos, de participación fluida, y donde entran en juego intereses nacionales, intergubernamentales, supranacionales y extra-administrativos). Finalmente, y habida cuenta de la importancia que adquieren la gestión en red y las relaciones informales en nuestros días, se destaca que su perfil debe completarse con la inmersión en valores que favorezcan el consenso y la cooperación, junto a unos estándares básicos de aptitudes sociointegrativas.

### **3.3.- CAPÍTULO 3: Los estudios de función pública en España. Una aproximación a partir del análisis de la selección de los ACE.**

#### **Publicación vinculada:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J. et altr. (2014), “El acceso al empleo público como objeto de interés científico, profesional y científico. La perspectiva de la Ciencia de la Administración”, en RUANO DE LA FUENTE, J.M., (Dir.), Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado. Estudio introductorio de Manuel Arenilla. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 47-62.

---

#### ***Introducción:***

Una tarea de toda investigación es realizar un análisis exhaustivo del estado del conocimiento del tema objeto de estudio. En el caso de la presente, el autor tuvo la oportunidad de realizar dicha tarea, y redactar un capítulo con los resultados, en su participación en la investigación “Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado”, dirigida por el profesor Ruano y que dio lugar a una publicación monográfica editada por el INAP (véase RUANO, 2014).

A pesar de que en dicha investigación las indagaciones se centraban en el acceso al empleo público, se estima que las conclusiones obtenidas son válidas también para esta tesis por las siguientes motivaciones: en primer lugar, porque los aspectos ligados a la selección deben tener en cuenta elementos estructurales vinculados a los colectivos objeto de misma, y en concreto el ámbito y contexto funcional en que han de desplegar su actividad los candidatos seleccionados; en segundo lugar, porque con vistas a realizar una buena selección es necesario haber diagnosticado y reflexionado sobre el perfil del empleo público que se quiere potenciar para acometer las complejidades funcionales y del entorno que deben atenderse; y, finalmente, porque en esta investigación concreta uno de los cuerpos expresamente estudiado fue el de Administradores Civiles del Estado, es decir, el colectivo en que centra nuestro análisis, por lo que las conclusiones son válidas también para este estudio. Ello no impide, finalmente, que los aspectos bibliográficos se hayan completado, como se explicará en el apartado de la memoria correspondiente, con otras fuentes y recursos.

En la publicación vinculada a este capítulo se revisan y citan decenas de trabajos que han sido realizados sobre la función pública española y que de alguna manera tienen importancia para nuestro objeto de estudio. Asimismo, se ahonda en los precedentes relevantes y se analizan las principales líneas de investigación sobre función pública, esencialmente procedentes del Derecho público, la Sociología, la Ciencia de la Administración e incluso la alta función pública. A la vista de todo ello, una conclusión inicial es que la preocupación por el acceso al empleo público no es reciente, ni pasajera, sino que aparece en los albores del Estado liberal español decimonónico y ha suscitado una preocupación política permanente, así como académica y profesional.

El capítulo se despliega en dos partes. La primera versa sobre los estudios sobre el acceso al empleo público y en ella, después de realizar un recorrido histórico para demostrar que el acceso al empleo público constituye una preocupación política permanente, se pone el foco en el análisis de la selección de personal público en tanto objeto de interés académico y profesional, y ello sin desconocer que esta diferenciación se realiza esencialmente a efectos expositivos, toda vez que la línea divisoria entre los dos colectivos (académico y profesional) no es estanca. La segunda parte alude a la perspectiva científica adoptada en el estudio, la Ciencia de la Administración, válida también para la tesis, así como su apoyatura en diversas ramas del conocimiento.

**LOS FUNCIONARIOS ANTE EL ESPEJO**

**Análisis del ciclo de la selección de personal  
en la Administración General del Estado**

**José M. Ruano de la Fuente (director)  
Jorge Crespo González  
César Polo Villar**

**Estudio introductorio  
Manuel Arenilla Sáez**

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2014**

Colección: **MONOGRAFÍAS**

**FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP**

**CRESPO GONZÁLEZ, Jorge**

Los funcionarios ante el espejo: análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado / José M. Ruano de la Fuente (director); Jorge Crespo González, César Polo Villar. Estudio introductorio, Manuel Arenilla Sáez. – 1ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014. – 368 p.: gráf.; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 329-335. – Anexos

ISBN 978-84-7351-364-7 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-369-2 (formato electrónico). – NIPO 635-14-060-8 (formato papel). – NIPO 635-14-061-3 (formato electrónico)

1. España-Administraciones-Personal-Selección. I. Ruano de la Fuente, José Manuel, dir. II. Polo Villar, César. III. Instituto Nacional de Administración Pública (España). IV. Título. V. Serie

35(460).082.3

Primera edición: noviembre 2014

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: 978-84-7351-364-7 (formato papel); 978-84-7351-369-2 (formato electrónico)

NIPO: 635-14-060-8 (formato papel); 635-14-061-3 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-16721-2014

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Ulzama

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

## CAPÍTULO 4

### EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO COMO OBJETO DE INTERÉS POLÍTICO, PROFESIONAL Y CIENTÍFICO. LA PERSPECTIVA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

En las siguientes líneas se va a dar cuenta de los diversos trabajos que se han realizado teniendo como objeto (directa o indirectamente) el acceso al empleo público, y que de alguna manera han sido considerados como precedentes relevantes a efectos de plantear el enfoque y desarrollo de este estudio; asimismo, se pretende expresar el encuadre científico en que se emplazan los autores como medio para que el lector pueda entender mejor las continuidades y rupturas respecto de trabajos anteriores, y el interés de los resultados de la investigación.

#### 1. LOS ESTUDIOS SOBRE EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO

La preocupación por el acceso al empleo público no es reciente, ni pasajera. En efecto, desde los albores de nuestro Estado liberal decimonónico ha merecido un interés importante, ya fuera en el entorno netamente político o decisorio, o en el plano académico y profesional.

##### 1.1. El acceso al empleo público como preocupación política permanente

Desde principios del siglo XIX, el acceso al empleo público ha sido objeto de constante atención, aunque discontinua en su materialización en normativas de reforma por parte de las autoridades políticas.

Es cierto, tal como estima Parada Vázquez (2013: 209 y ss.), que los primeros liberales tenían un inicial repudio a la burocracia profesional, y que el libre nombramiento y remoción de los empleados públicos se dan por supuestos en la Constitución de 1812 (salvo para jueces y magistrados). Pero no lo es menos que pronto comenzaron a establecerse normas, aunque su cumplimiento fuera muy relativo o estuviera vinculado a sectores muy concretos, en las que se apostaba por el mérito y la capacidad en el acceso al empleo público. Dicho

---

### *Conclusiones del capítulo 3:*

1.- El acceso al empleo público constituye una preocupación política permanente. Desde la Constitución española de 1812 hasta nuestros días, han sido múltiples los intentos de ordenar y regular la función pública, entre los que cabe citar sin ánimo de exhaustividad el estatuto de López Ballesteros en el marco de la Real Hacienda, la Constitución de 1837, el Estatuto de Bravo Murillo en 1852, la protección jurídica particular de los cuerpos especiales en la segunda mitad del siglo XIX, el estatuto de Maura de 1918, las reformas tecnocráticas de los años 60 del siglo pasado junto a la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, y ya en 2007 el Estatuto Básico del Empleado Público. La problemática de la función pública, con problemas recurrentes a lo largo del tiempo como su desconexión con las necesidades sociales, aunque en entornos políticos distintos, en sociedades con un desarrollo cultural y tecnológico diferenciado, ha estado permanentemente presente en el debate político.

2.- La función pública española ha sido objeto de estudio por parte de profesionales (generalmente altos funcionarios) y académicos. No hay que exagerar las diferencias entre ambos colectivos, pues existe movilidad entre ellos y, asimismo, son frecuentes los estudios “profesionales” realizados siguiendo pautas del trabajo científico en el marco de las ciencias sociales y jurídicas. Entre los estudios realizados por profesionales cabe destacar los elaborados por GUTIÉRREZ REÑÓN<sup>15</sup>, LABRADO FERNÁNDEZ y OLIVA CASTRO (sobre puestos de trabajo y cuerpos de funcionarios), María Angeles PERNAUTE (sobre el poder de los cuerpos), Julián ÁLVAREZ (sobre el origen geográfico de los funcionarios españoles y la burocracia y poder político durante el franquismo), Manuel GIMÉNEZ ABAD (sobre selección y formación del personal y necesidad de cooperación entre Estado y CCAA respecto de la función pública), Rafael JIMÉNEZ ASENSIO (sobre políticas de selección), JUNQUERA GONZÁLEZ (función pública en varios países europeos y sistema selectivo español) y, más recientemente, Rafael CATALÁ POLO (sistema constitucional de la función pública), CRESPO MONTES (la función pública durante la transición y la historia de los Administradores Civiles del Estado) y Carmen ROMÁN, SÁNCHEZ MORÓN y Francisco VELÁZQUEZ (líneas de reforma del empleo público). Respecto de las aportaciones académicas, deben reseñarse las siguientes: la contribución de PENNA sobre la función pública española y el sistema de selección de administradores generales del Estado (en esta obra, el prologuista, profesor BAENA DEL ALCÁZAR, realza el interés de estudiar al cuerpo de Administradores Civiles); el análisis comparativo realizado por ZILLER, sobre el acceso a la función pública en los países de la Comunidad Europea de la época, o el realizado por ILDEFONSO HUERTAS, que confronta los sistemas de selección en Italia, EEUU y España; la contribución desde el derecho público de MONTORO CHINER, aportando aspectos comparativos de la función pública de la República Federal Alemana, o de LINS DE LESSA, sobre el acceso igualitario a la función pública; la aportación histórica y jurídica de ESCUIN, en torno al acceso del personal y provisión de puestos de trabajo, enfoque en que converge JIMÉNEZ ASENSIO; la aportación desde una perspectiva psicosocial enfocado a la selección en la Administración pública de AOIZ.

---

<sup>15</sup> Para agilizar la exposición se ha optado por no incluir las referencias concretas de los autores y obras citadas, pero las mismas pueden encontrarse en la publicación vinculada a este capítulo.

Entre las investigaciones que abordan estudios académicos sobre la función pública española merecen especial mención las realizadas desde una perspectiva sociológica, institucional y de la Ciencia de la Administración. La perspectiva sociológica, encabezada por Miguel BELTRÁN y su equipo de la Universidad Autónoma de Madrid, junto a otros investigadores como Juan LINZ y Amando DE MIGUEL, cuenta con una aportación capital a finales de los años 60 (la obra Sociología de la Administración Pública Española), así como otras posteriores, esencialmente bajo la autoría de Miguel BELTRÁN, en que se analiza la función pública ante la reforma y la élite burocrática española y la movilidad social (esto último mediante la aportación de Julio CARABAÑA y Emilio LAMO DE ESPINOSA). Desde la perspectiva institucional merece citarse la obra de Joan PRATS, quien inserta a la función pública en la columna vertebral del Estado y desarrolla los aspectos estructurales que realzan su importancia y el ámbito funcional de la misma respecto del mero empleo público, y Francisco LONGO. La perspectiva de la Ciencia de la Administración por aspectos cualitativos merece epígrafe aparte.

3.- Los estudios sobre función pública procedentes de la Ciencia de la Administración se caracterizan por su carácter multi e interdisciplinar, en la medida que permite la contemplación científica de la función pública integrando armoniosamente las aportaciones procedentes de otras ramas del conocimiento (jurídicas, históricas, sociológicas, etc.) en un marco politológico de análisis. Nuestro trabajo es tributario de los principales autores españoles cultivadores de la Ciencia de la Administración. De la obra del profesor BAENA DEL ALCÁZAR nos ha interesado la estructura de la función pública y burocracia en España, así como las numerosas páginas destinadas a los funcionarios y burócratas en España (rasgos generales, estructura de la función pública, burócratas en la organización administrativa, burocracia y sociedad en España, etc.), donde se cita la importancia de la tradición familiar, la endogamia y la procedencia social, así como la relación entre burocracia y grupos de poder. De la obra de Manuel ARENILLA se ha obtenido inspiración sobre la importancia de la función pública desde una perspectiva transformacional. Y de otros muchos autores, insertos en la Ciencia de la Administración, aunque con cierta elasticidad, se han consultado decenas de trabajos de interés, particularmente los realizados sobre gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas (por ejemplo, OLÍAS DE LIMA; LLORENTE MÁRQUEZ y POLO VILLAR; GÓMEZ RIVAS y RUANO) y sobre burocracia y poder en España (BAÑÓN).



### **3.4.- CAPÍTULO 4: El perfil de la alta función pública española ante un escenario de gobernanza multinivel**

#### **Publicaciones vinculadas:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2015c), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et alrui (Coords), Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.

---

#### ***Introducción:***

Una vez explicitados en los capítulos anteriores el marco analítico, la importancia y pertinencia del estudio del factor humano en el mismo, así como realizado un repaso de los principales enfoques y aportaciones bibliográficas realizados al estudio de la función pública española, desde la perspectiva de la selección del personal, es el momento de detenerse en uno de los capítulos sustantivos de esta tesis: el que plantea el perfil de la alta función pública española de la AGE en un escenario de gobernanza multinivel. El mismo se nutre de dos publicaciones recientes. En la primera (CRESPO 2015a) se pretende analizar el contexto en que se sustancian los asuntos públicos en nuestro país, destacando el modelo de nuestra Administración pública, para realizar un diagnóstico que permita establecer un perfil de alto funcionario público en un entorno intergubernamental, al que se asocian un conjunto de competencias. En la segunda (CRESPO 2015c), y sin perder de vista la necesidad de incorporar diversidad y dinamismo a nuestra Administración, en contingencia con el contexto político y social de nuestro país, se concretan unos resultados empíricos respecto del origen geográfico de los altos funcionarios de la AGE. En las dos publicaciones, aunque las conclusiones son extensibles para una gran porción de los altos cuerpos españoles, el análisis se vierte sobre el Cuerpo superior de Administradores civiles del Estado, aunque en la segunda publicación también se hace referencia a la carrera diplomática.

En el presente capítulo se pretende analizar la función pública española ante el importante proceso de cambio que debe abordar en nuestros días, derivado en parte sustantiva de la gobernanza multinivel en que se mueven y concretan los asuntos públicos en la actualidad. Se parte de la convicción de que debe reflexionarse sobre el modelo de Administración española, del cual es contingente nuestra función pública estatal, a fin de determinar cuáles son los desafíos a abordar y, dentro de ellos, cuál es el perfil de funcionario que debe impulsarse en el nuevo entorno de gestión multinivel. Entre los aspectos que se tratan con cierto desarrollo pueden destacarse los siguientes:

1.- Una aproximación a la esencia de la función pública, enmarcada en un concepto de Administración redescubierto a partir de los clásicos de la Ciencia de la Administración y que permite acotar el perímetro conceptual de dicha función pública.

2.- Una evaluación del complejo entorno en que se mueven los asuntos públicos en la actualidad.

3.- La evaluación anterior permitirá establecer el modelo dominante de la Administración

pública española en crisis y los desafíos de futuro que debe afrontar.

4.- El diagnóstico realizado y los desafíos de futuro a abordar descritos en el punto anterior requieren definir un nuevo perfil y la reinención de la función pública del Estado, máxime en un Estado multinivel de gobernanza compleja como es el nuestro. A este respecto, cobra interés detenerse sobre el origen de la alta función pública del Estado y analizar si el importante proceso de descentralización política abordado por nuestro Estado ha conseguido incorporar diversidad, también territorial, a los altos cuerpos.

1.-CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

Colección

**MONOGRAFÍAS**



# Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel

**DIRECTOR**

**JORGE CRESPO GONZÁLEZ**

**AUTORES**

**BEGOÑA LARRAINZAR ZABALLA**

**JESÚS LLORENTE MÁRQUEZ**

**GEMA PASTOR ALBALADEJO**



**JUAN CARLOS REDONDO LEBRERO**

**JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ MONTOYA**



# INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



CRISIS Y REINVENCIÓN DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA EN UN ESCENARIO DE  
GOBERNANZA MULTINIVEL

Dirección:

Jorge Crespo González



Autores:

Begoña Larrainzar Zaballa  
Jesús Llorente Márquez  
Gema Pastor Albaladejo  
Juan Carlos Redondo Lebrero  
José María Rodríguez Montoya

Prólogo:

Manuel Arenilla Sáez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
MADRID, 2015



Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

CRISIS y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel / dirección, Jorge Crespo González; autores, Begoña Larrainzar Zaballa ... [et al.] ; prólogo, Manuel Arenilla Sáez. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2015. – 247 p.: gráf.; 24 cm. – (Monografías)

Bibliografía: p. 231-247

ISBN 978-84-7351-509-2 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-510-8 (formato electrónico). – NIPO 635-15-085-3 (formato papel). – NIPO 635-15-086-9 (formato electrónico)

I. Administración pública-Personal-España. I. Larrainzar Zaballa, Begoña. II. Crespo González, Jorge, dir. III. Arenilla Sáez, Manuel, pr. IV. Instituto Nacional de Administración Pública (España). V. Título. VI. Serie

342.98(460)

Primera edición: diciembre 2015

Catálogo general de publicaciones oficiales:  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

[www.inap.es](http://www.inap.es)

ISBN: : 978-84-7351-509-2 (formato papel) 978-84-7351-510-8 (formato electrónico)



NIPO: 635-15-085-3 (formato papel) 635-15-086-9 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-36991 - 2015

Preimpresión: Contenidos y Proyectos ISLIZ

Impresión: Ulzama Digital

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.



CAPÍTULO II  
LA FUNCIÓN PÚBLICA ANTE UN ESCENARIO DE  
GOBERNANZA MULTINIVEL: CRISIS Y  
REINVENCIÓN<sup>1</sup>

JORGE CRESPO GONZÁLEZ

En el presente capítulo se pretende analizar la función pública española ante el importante proceso de cambio que debe abordar en nuestros días, derivado en parte sustantiva de la gobernanza multinivel en que se mueven y concretan los asuntos públicos en la actualidad. Ante una sociedad líquida, las respuestas de la Administración y función públicas no pueden ser las tradicionales, o no solo las tradicionales, sino que se impone reflexionar sobre el modelo de Administración española, del cual es contingente nuestra función pública estatal, a fin de determinar cuáles son los desafíos a abordar y, dentro de ellos, cuál es el perfil de funcionario que debe impulsarse en el nuevo entorno de gestión multinivel.

El capítulo comienza con una aproximación a la esencia de la función pública, enmarcada en un concepto de Administración redescubierto a partir de los clásicos de la Ciencia de la Administración y que permite acotar el perímetro conceptual de dicha función pública (Epígrafe 1). A continuación se realiza una evaluación del complejo entorno en que se mueven los asuntos públicos en la actualidad (Epígrafe 2), con vistas a establecer el modelo dominante de la Administración pública española en crisis y los desafíos de futuro que debe afrontar. Precisamente, esos desafíos requieren un nuevo perfil y reinención de la función pública del Estado, máxime en un Estado multinivel de gobernanza compleja como es el nuestro (Epígrafe 4).

---

<sup>1</sup> Este capítulo es resultado de una investigación doctoral que el autor está desarrollando en la actualidad.

2.-CRESPO GONZÁLEZ, J., (2015c), "Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado", en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et alrui (Coords), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.



*“MUNDOS EMERGENTES: CAMBIOS CONFLICTOS Y EXPECTATIVAS”*

**“MUNDOS EMERGENTES: CAMBIOS CONFLICTOS  
Y EXPECTATIVAS”**

*“MUNDOS EMERGENTES: CAMBIOS CONFLICTOS Y EXPECTATIVAS”*

Titulo del libro

“MUNDOS EMERGENTES: CAMBIOS CONFLICTOS Y EXPECTATIVAS”

Coordinadores de la obra:

Eduardo González García; Alejandro García Muñoz; Javier García Sansano, Leire Iglesias Villalobos

Edita:

ASOCIACIÓN CASTELLANO-MANCHEGA DE SOCIOLOGÍA

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Convento de San Pedro Mártir, s/n.

45071, Toledo (España)

E-mail: [secretaria@acms.es](mailto:secretaria@acms.es)

<http://acms.es>

Ilustración de la cubierta:

Eduardo González García; Alejandro García Muñoz; Javier García Sansano,

Diseño y maquetación:

Eduardo González García; Alejandro García Muñoz; Javier García Sansano, Itziar Lago y Leire Iglesias Villalobos.

ISBN: 978-84-608-3520-2

El contenido de las notas y artículos firmados, su corrección literaria y gramatical no representan necesariamente la opinión de la ACMS, siendo exclusiva responsabilidad de los autores.

*“PLURALISMO GEOGRÁFICO DEL ORIGEN DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO”*

Jorge Crespo. *Universidad Complutense de Madrid*

RESUMEN:

En esta comunicación se pretende realizar un análisis diacrónico del origen geográfico de los funcionarios de la Administración General del Estado (AGE), focalizando la unidad de análisis en el cuerpo superior de administradores civiles del Estado.

El análisis se inscribe en el marco de los estudios intergubernamentales o de la gobernanza multinivel, respecto de los cuales sorprende, a pesar de una gran importancia otorgada al factor humano en los mismos, la escasez de estudios elaborados en nuestro país. Una hipótesis que se pretende afrontar es si la descentralización política que ha experimentado nuestro Estado desde 1978 ha supuesto un cambio en la procedencia de las élites funcionariales de la AGE.

En la comunicación se explotarán, junto a otras fuentes, los datos empíricos de una investigación reciente, financiada por el Instituto Nacional de Administración Pública y dirigida por el profesor José Manuel Ruano de la Fuente, en que, junto al profesor César Polo, ha participado el autor.

PALABRAS CLAVE:

Administradores civiles del Estado, España, transición, origen, relaciones intergubernamentales, Administración general del Estado.

Introducción

El presente estudio, inserto dentro de una investigación doctoral que está realizando su autor, tiene dos pretensiones. Por una parte, mostrar que la metodología que proporcionan las Relaciones Intergubernamentales (RIGS) permite un análisis científico, profundo y adecuado, de nuestra función pública de la Administración general del Estado (AGE), en consonancia con los desafíos del entorno político y social, pero también con el carácter multinivel en que se sustancian los asuntos públicos en nuestros días. Por unas causas u otras, se detecta que la función pública ha sido poco estudiada desde una perspectiva intergubernamental, lo que sorprende habida cuenta de la relevancia que los clásicos de las RIGS otorgan al capital humano público y a las relaciones informales. Y, por otra parte, se desea realizar una modesta aportación en el actual momento de probable rediseño institucional de nuestro Estado, planteando desde una perspectiva diacrónica, cuál es el origen geográfico de nuestra alta función pública del Estado, utilizando como unidades de análisis el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado (ACE) y funcionarios de la Carrera Diplomática. La percepción del autor es, utilizando palabras de Michel CROZIER, que “tenemos función pública, pero no tenemos la función pública que necesitamos”, y no solo por cuestiones de eficacia y eficiencia. Y en concreto, se sugieren algunos problemas para que la función pública de la AGE pueda ser considerada como la de todos los ciudadanos, señalándose por ejemplo la muy evidente desproporción o sobrerepresentación en

---

#### ***Conclusiones del capítulo 4:***

En consonancia con los objetivos y aspectos tratados, en este capítulo pueden extraerse los siguientes resultados o conclusiones:

1.- La función pública es un concepto ambiguo cuyo perímetro está en discusión en nuestros días. Históricamente se ha vinculado a una fuerte cualificación, profesionalización y posición elevada en el sistema político-administrativo. Por ello, se ha optado a efectos operativos 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 AGE, ya sea por su participación en la formulación de políticas y/o implantación de las mismas, así como por su posición central en el entramado de interacciones que vincula a la política con la sociedad a través de la Administración. Ello les exigiría una especial solidaridad con el Estado y el interés público. El cuerpo superior de Administradores civiles del Estado participa de esas características.

2.- El marco en que actúa la función pública, ya sea considerada como el conjunto del empleo público o en la versión restringida anotada en la conclusión anterior, es un estado español que ha afrontado un elenco de procesos de cambio desde 1978 hasta nuestros días. Entre ellos, destaca 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/supra-nacionales, 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.

3.- Respecto del entorno señalado, el modelo dominante de Administración pública española entra en crisis, pues debe afrontar nuevos procesos y desafíos. Entre los últimos cabe destacar el de actuar en un marco administrativo complejo que, aunque se basa en el modelo burocrático, incorpora aspectos exógenos, con sus ventajas e inconvenientes, del modelo de mercado y de redes. A lo que cabe agregar la necesidad de responder ante una sociedad cada vez más compleja y segmentada y un aparato público que cada vez más actúa de manera intergubernamental, con y a través de otros actores institucionales (de diferentes niveles de gobierno) y de la sociedad civil. Lo que implica pasar de la crisis del modelo de función pública a una reinención de la misma, habida cuenta de la necesidad de participar activa y favorablemente en este contexto. Por otra parte, se defiende que es relevante recuperar el rol originario e institucional de la función pública y deslindarla significativamente de las élites extractivas (ya sean estas políticas o económicas), pues constituye un colectivo que en una coyuntura crítica puede mantener la legitimidad del Estado y actuar de manera inclusiva generando un círculo virtuoso de mejor gobierno y administración.

4.- Para ello necesariamente debe recrearse un nuevo perfil de función pública estratégica en el que, sin perjuicio de las competencias técnicas e institucionales, hallen acomodo unas nuevas capacidades, entre las que destacan las que posibilitan el accionar

administrativo en el marco confuso y enmarañado descrito, a saber: sensibilidad y apertura a nuevas culturas (incluyendo mayor grado de conocimientos de lenguas), diseño, gestión y participación en redes, predisposición al trabajo colectivo y la necesidad de gestionar el conflicto (dichas competencias se completarán posteriormente en el capítulo 6, con datos procedentes del trabajo empírico todavía inéditos). Esto es relevante, pues estas capacidades y habilidades no solo permiten mejorar la eficacia y eficiencia del accionar público en el nuevo entorno, sino también mejorar la legitimidad de su intervención en una sociedad y Estado multinivel de gobernanza compleja como es el nuestro. Ello exige una gestión estratégica de los recursos humanos en la AGE que va más allá de la gestión del desempeño y que exige creatividad e innovación, e inversión en experimentación y aprendizaje, para incorporar los requerimientos de dinamismo, diversidad y complejidad a la alta función pública del Estado.

5.- Precisamente lo último señalado, la necesidad de incorporar diversidad a nuestra función pública, hace relevante el estudio desde una perspectiva intergubernamental de la procedencia geográfica de los miembros de la alta función pública de la AGE, pues es un aspecto que puede facilitar las relaciones (formales e informales) y modificar las visiones y las actitudes de los ciudadanos ante ella, lo que también genera legitimidad e identificación con la actuación pública. En esa línea, los datos empíricos obtenidos sugieren que, entre los ACE y los miembros de la Carrera Diplomática, y con una resistencia cuya explicación requeriría investigaciones adicionales, en las últimas décadas ha habido una clara sobrerrepresentación de funcionarios procedentes de pocas CCAA (entre ellas Madrid y Castilla y León), en tanto que otras, que partían de una situación de gran infrarrepresentación no solo no han mejorado la misma, sino que la han empeorado (por ejemplo, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura). Y lo anterior nos hace abrigar la duda, a cuya resolución invitamos a la Comunidad académica, de si removiendo los obstáculos para un mejor equilibrio territorial en la alta función pública del Estado no se estaría simultáneamente favoreciendo la eficacia y la calidad de las decisiones en un entorno de relación multinivel y, asimismo, mejorando la legitimidad e identificación ciudadana con la Administración. Pero como ha sido comentado, este aspecto será completado con datos inéditos en el capítulo 6.



### **3.5.- CAPÍTULO 5: Alta función pública española y coordinación en el estado autonómico.**

#### **Publicación vinculada:**

-CRESPO GONZÁLEZ, J., (en prensa), “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”. Remitido y aceptado para su publicación en la revista Política y Sociedad (ISSN 1130-8001) en septiembre de 2016.

---

#### ***Introducción:***

En el presente capítulo se pretende enlazar dos conceptos especialmente relevantes para el buen funcionamiento de nuestro Estado autonómico en un momento en que, por diferentes causas, la esencia del mismo se cuestiona: la alta función pública, con sus visiones y percepciones, y la coordinación entre Administraciones públicas en España en un contexto de fuerte descentralización política interna y de gran complejidad externa.

En ese entorno, marcadamente interdependiente, que ha sido puesto de relieve en capítulos anteriores, 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.

Respecto de los trabajos científicos desde la Ciencia Política y de la Administración, se ha destacada 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, sigue siendo evidente. No es excesivo afirmar 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 extraer evidencia de los que atesoran ese conocimiento: los miembros de los gobiernos y altos funcionarios del estado.

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 relaciones intergubernamentales (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 el estudio que se presenta en el capítulo 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.

Con esa composición de fondo, la publicación 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). 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, admite 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. En la segunda se realiza una concreción del concepto de coordinación intergubernamental y de alta función pública a efectos de nuestro análisis, procediendo posteriormente a la operativización de aquél 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.

## **COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN ESPAÑA VISTA POR LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO**

**Por Jorge Crespo González**

**(Universidad Complutense de Madrid)**

**jcrespog@ucm.es**

**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.

### **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.

**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” (ibídem: 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 (ibídem: 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 efectivamente 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 (ibídem: 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 y 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 difícilmente diferenciable de otros vecinos, tales como la cooperación o 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, que “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 exigen 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.

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).

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

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

Fuente: Elaboración propia a partir de COLINO (2012)

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” (ibídem: 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 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, 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 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 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 solo de solucionar conflictos sino de buscar intereses comunes.

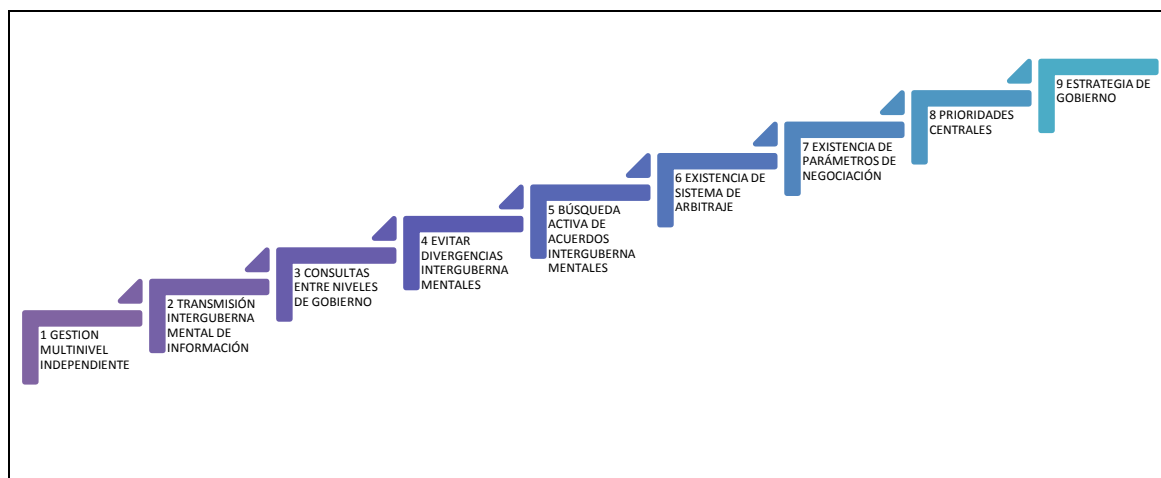
**6.- Existencia de un sistema de arbitraje de diferencias intergubernamentales.** Cuando las contradicciones no son resueltas por canales voluntarios, interviene un árbitro, unidad o institución externa que dirima el conflicto, contando con legitimidad y credibilidad para hacerlo.

**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.

**Gráfico 2: Escala para medir la coordinación intergubernamental**



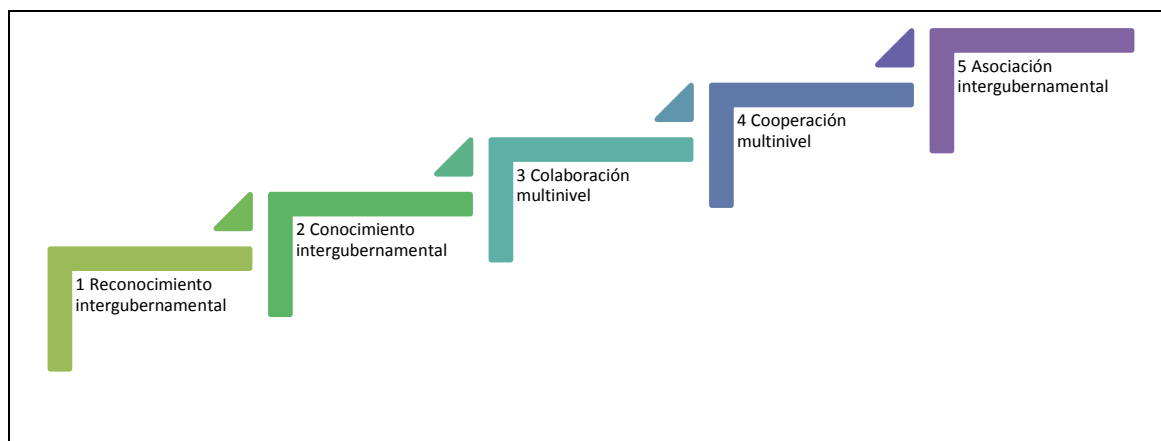
**Fuente: Elaboración propia mediante adaptación de METCALFE (1994)**

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.

**Gráfico 3: Escala de clasificación intergubernamental de vínculos**



**FUENTE:** Elaboración propia mediante adaptación de ROVERE (1999: 25)

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.

### **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 (ibídem 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 AAVV 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 Estado<sup>16</sup> (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 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.

---

<sup>16</sup> 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).

#### **4.1.- Un modelo fundamentalmente cooperativo pero en evolución...**

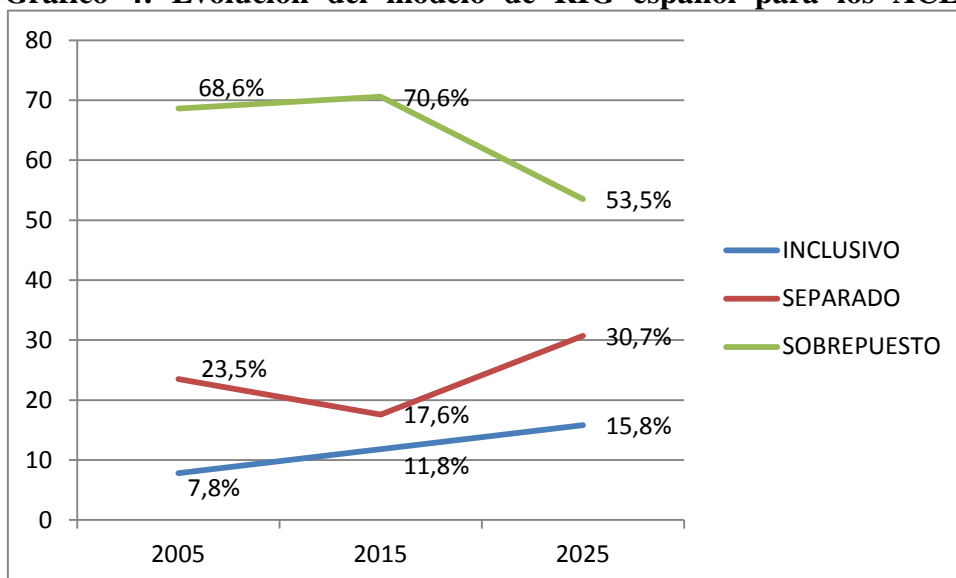
Teniendo como basamento la tipología de modelos de RIG planteada por WRIGHT (1997: 91 y ss.), quien diferencia entre los modelos separados (tendencia a la gestión separada y autónoma de cada instancia de gobierno), inclusivos (una instancia de gobierno es superior jerárquicamente y funcionalmente al 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.

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 paulatinamente 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 fundamentalmente jerárquico se mantiene bastante estable y relativamente bajo (11,8% en 2015)<sup>17</sup>. Respecto de esto último, las respuestas abiertas sorprendentemente mostraron que existía bastante preocupación e interés por que 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 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 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).

---

<sup>17</sup> En este caso, como en los siguientes, los porcentajes aluden a la proporción de ACE que han elegido la opción que se comenta.

**Gráfico 4: Evolución del modelo de RIG español para los ACE (2005-2025)**



**Fuente:** elaboración propia

#### **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%).

**Tabla 5: 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

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%).

**Tabla 6: 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	14,9%

personal público profesional de los diferentes niveles de gobierno	
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”.

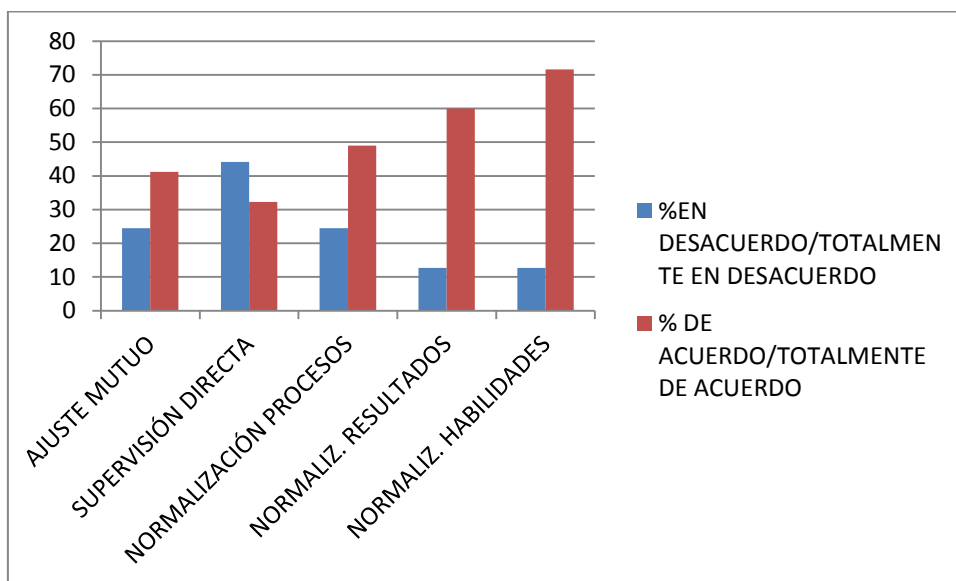
#### **4.3.- ...y en la que la coordinación intergubernamental supone una asignatura a mejorar.**

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 desacuerdo<sup>18</sup>), 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 7: En qué debe centrarse la coordinación**



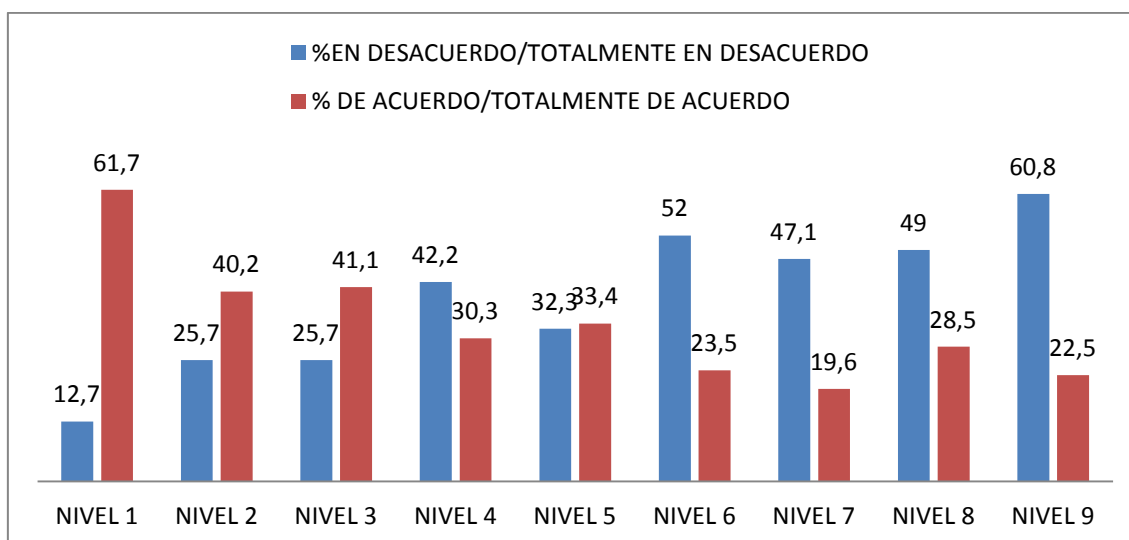
**Fuente:** elaboración propia

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 solo 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

<sup>18</sup> 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).

(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 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 8: Medición de la coordinación intergubernamental vista por los ACE**

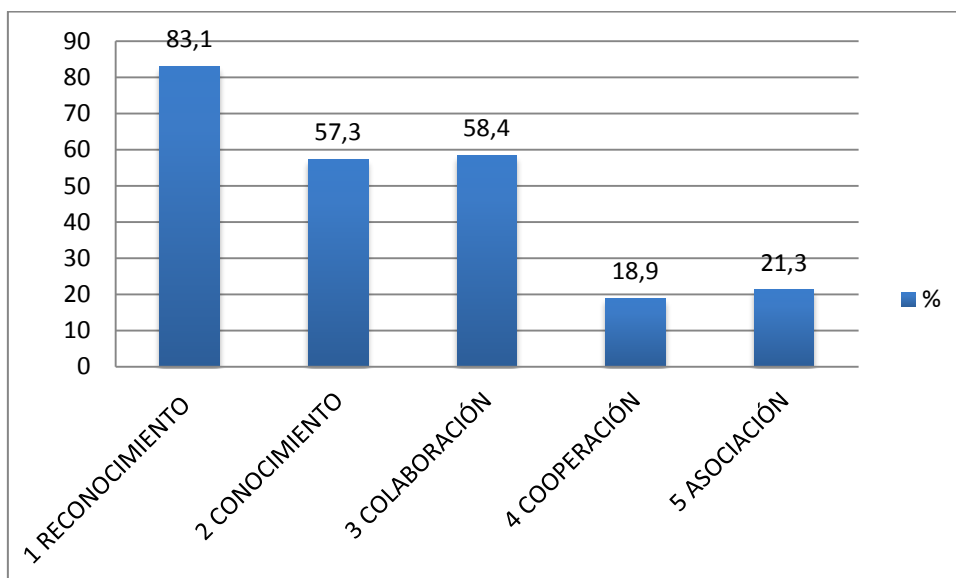


**Fuente:** elaboración propia.

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.

**Gráfico 9: Niveles de coordinación consolidados (ROVERE)**



Fuente: elaboración propia.

## 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, entendiéndolo 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.**

AAVV (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.; Radin, B.A., (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 n° 44: What is the role of Intergovernmental Relations in Federalism?”, en *Public Administration Review*, December, Special Issue, pp. S68-S77.

Agranoff, R., (2007), “Las regiones españolas ganan poder”, en *Forumfed.org*, octubre-noviembre, pp. 19-21. Consultable en: <http://www.forumfed.org/libdocs/Federations/V7N1es-es-Agranoff.pdf> (fecha de acceso: 29 de marzo de 2016).

Agranoff, R., (2001), “Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 31:2 (Spring), pp. 31-56

Agranoff, R.; McGuire, M., (2001), “American Federalism and the search for models of management”, en *Public Administration Review*, Vol. 61, n° 6, pp. 671-681

Agranoff, R.; Bañón, R., (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 Bañón R.; Carrillo, E., (1997), *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 n° 291. Serie Gobierno y Administración. Madrid.

Agranoff, R.; Lindsay, V., (1983), “Intergovernmental management: perspectives from human services problema solving at the local level”, en *Public Administration Review*, may/june.

Aja, E.; Colino, C., (2014), “Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations”, en *Comparative European Politics*, Vol 12, 4/5, pp. 444-467.

Anderson, W., (1960): *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Arbos, X., (Coord.), Colino, C.; García M.J.; Parrado, S., (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 Ruano de la Fuente, J.M.,(Dir.), 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, pp. 23 y ss.

Baena del Alcázar, M.,(2013) “Las cuestiones clave en la regulación y la política de recursos humanos”, en Baena del Alcázar, M., (Coord.) (2013a), 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.; Tamayo, M., (1998), “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en Agranoff, R.; Bañón, R., (1998), El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?, Gobierno vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 105-159.

Bañón R.; Carrillo, E., (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 Bañón R.; Carrillo, E., (1997), La nueva Administración Pública. Madrid, Alianza Editorial, pp. 17-50.

Bañón, R., (1992), “Gestión y relaciones intergubernamentales”, en VVAA., Administración Única, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, pp.137-155.

Benson, G.C.(1965), “Trends in Intergovernmental Relations”, en Sellin, T.; Wolfgang, M., (Eds.), (1965), *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, pp. 1-9

Bouckaert, G.; Peters, G.; Verhoest, K., (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”, en *International Review of Public Administration*, Vol 12, nº 1, pp. 51-62

Colino, C., (2012): “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada” en Colino, C.; Ferrín, M.; León, S. (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”, in Magone, J., (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”, en *Policy and Politics* , vol 36, nº 4, 573-586.

Crespo González, J., (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.

Crespo González, J., (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.

Crespo González, J., (2015c), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et

altrui (Coords), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.

De la Peña, A.; Elizondo, A.; Juaristi, F.; Mokoroa, J.L.; Mondragón, J., (2015), “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, nº 14. Sin paginar.

Elazar, D., (1965), “The shaping of intergovernmental relations in the twentieth century”, en Sellin, T.; Wolfgang, M., (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”, en *Revista Instituciones y Desarrollo* nº 12-13, pp. 221-247.

García Morales, M.J.; Montilla Martos, J.A.; 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., et alt. (2006), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 9-72.

Lherisson, H. (1999), “Estudio introductorio”, en Lynn N.B. y Wildavsky A., (Compiladores), (1999), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México. Fondo de Cultura Económica, pp.7 y ss.

Lynn N.B. y Wildavsky A., (Compiladores), (1999), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México. Fondo de Cultura Económica.

Marando, V.L; Florestano, P.S., (1999), “La Administración intergubernamental: El estado de la disciplina”, en Lynn N.B. y Wildavsky A., (Compiladores), (1999), *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 Sellin, T.; Wolfgang, M., (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, pp. 127-136.

McEwen, N.; Swenden, W; Bolleyer, N., (2012), “Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a time of change?”, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol 14, pp. 323-343.

Méndez, J.L., (1997), “Estudio introductorio”, en Wright, D.(1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de cultura económica

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, pp. 235-269.

Metcalf, L., (1993), “Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación”, en *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”, en *Documentación Administrativa*, nº 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”, en *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol 14, pp. 285-302.

Parry, R. (2004) “The civil service and intergovernmental relations”, *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. Guy (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> (fecha de acceso: 20 febrero 2016).

Rosenblatt, F.; Toro Maureira, S., (2015), "La arquitectura de la cooperación: una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional", en *Política y Gobierno*, Vol. XXII, n° 2, pp. 255-281.

Ruano de la Fuente, J.M.; Profiroiu, M., (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 Ruano de la Fuente, J.M.; Profiroiu, M. (eds.) (2016), *Handbook on Decentralisation in Europe*, London, Palgrave.

Ruano de la Fuente, J.M.,(Dir.), 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., (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 (Portugal), octubre de 2002.

Sellin, T.; Wolfgang, M., (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", en *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", en *Public Administration Review*, vol. 75, iss.2, pp. 188-189.

Weidner, E., (1960), *Intergovernmental Relations as seen by public officials*. Minneapolis, University of Minnesota Press (se ha utilizado la reimpresión de 1974, realizada por Greenwood 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”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 4, pp. 47-65.

---

### *Conclusiones del capítulo 5:*

Como ha sido destacado, el objeto de esta publicación 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 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, entendiéndolo 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 como, por ejemplo, las altas funciones públicas autonómicas u otros altos cuerpos de la AGE.

3.- Entre los resultados del estudio de las actitudes de los ACE respecto de la coordinación multinivel 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. 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 (1999), 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.



### 3.6.- CAPÍTULO 6: Administradores civiles del estado en un Estado multinivel: origen geográfico, funciones, competencias y selección

#### RESULTADOS NO PUBLICADOS PROCEDENTES DEL ESTUDIO EMPÍRICO REALIZADO POR EL AUTOR.

---

##### *Introducción:*

En otras publicaciones, y muy particularmente en la última incorporada anteriormente (CRESPO en prensa) se han introducido referencias y resultados derivados del trabajo empírico realizado. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, con la visión y percepciones por parte de los ACE del sistema político-administrativo español y su evolución, y la situación de la coordinación y cooperación en el mismo.

A pesar de ello, todavía restan algunos resultados inéditos referidos a las funciones intergubernamentales de los ACE (1) y la importancia del origen geográfico en la composición del cuerpo y en el despliegue de las tareas que desempeñan (2). Asimismo, también han quedado por explotar (por ahora) los resultados obtenidos respecto de la adecuación del proceso de selección y las competencias a los desafíos del momento presente (3).

##### *1.- Las funciones de los ACE en perspectiva intergubernamental.*

Primeramente, y antes de caracterizar las principales funciones de los ACE desde el punto de vista intergubernamental, se les interrogó por su percepción del **grado en que dicho colectivo colabora funcionalmente, junto a los políticos, en la confección de las decisiones públicas y, asimismo, en la implantación de las decisiones públicas con impacto autonómico**. Respecto de lo primero, se trataba de constatar la medida en que los ACE intervienen en lo que el profesor BAENA (1988, 441) denomina “veto decisorio” de la burocracia; y respecto de lo segundo, en lo que el mismo profesor califica como “veto paralizante” o ejecutorio.

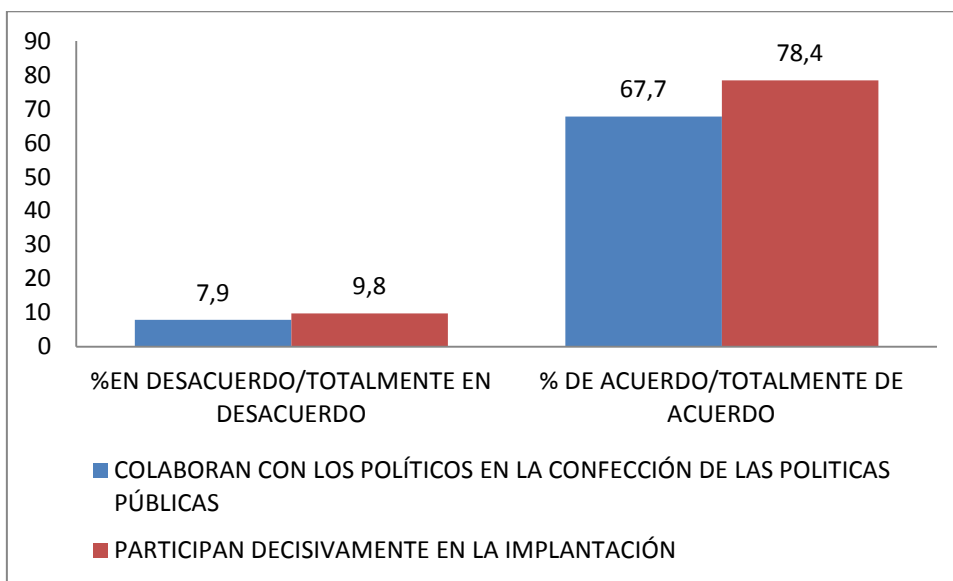
Respecto de su participación en la confección de decisiones, los datos plantean que los ACE respaldan la afirmación de que los mismos colaboran decisivamente con los políticos en la confección de las decisiones públicas con incidencia autonómica (67,7% de acuerdo y totalmente de acuerdo, frente al 7,9% en desacuerdo y totalmente en desacuerdo)<sup>19</sup>.

Algo similar puede establecerse respecto de la afirmación relativa a que las funciones de los ACE son decisivamente necesarias para implantar decisiones públicas del Estado con repercusión autonómica (78,4%, vs. 9,8%).

---

<sup>19</sup> En lo sucesivo para favorecer la comparación se opta por presentar los datos agrupados de las respuestas “De acuerdo y totalmente de acuerdo” vs. “En desacuerdo y totalmente en desacuerdo”, no citándose las indiferentes.

## GRAFICO 1.- PARTICIPACIÓN DE LOS ACE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MULTINIVEL



Fuente: elaboración propia.

Una vez destacada la importancia de las funciones de los ACE con implicaciones autonómicas, el foco se puso en **los roles que, de acuerdo con su experiencia, pueden adoptar los altos funcionarios en ejercicio en un escenario multinivel**. La pregunta se inspiraba en el estudio clásico realizado por ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981) que mediante un examen comparado entre seis países (EEUU, Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Francia e Italia), puso en evidencia, entre otros aspectos, los diferentes roles político-administrativos que intervienen en los procesos decisorios. La aplicación de los diversos roles confeccionados en la investigación de ABERBACH y al. al colectivo de los ACE concretó que los principales con los que se identifican son los siguientes: el de técnico que ejerce una competencia (89,2%); el de garante de la imparcialidad del Estado (87,3%); el de ideadores y formuladores de nuevos programas (71,6%) y el de expertos legales (68,6%). Sin embargo, los que cuentan con menor apoyo son aquellos que implican una adopción partidaria o de interés a instancia de parte, quedando claramente establecido su falta de apoyo, por ejemplo, al rol partidista (2,9%), al de patrocinio de intereses (5,9%) y al de bróker, que negocia intereses diferentes (15,7%). Lo que significa que 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).

**TABLA 2: ROLES QUE SE CONCRETAN EN EL EJERCICIO PROFESIONAL DE LOS ACE**

<b>ROLES</b>	<b>%</b>
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

Elaboración propia a partir de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981)

Llegados a este punto, y como anticipo de la importancia que se otorga en la investigación a **la procedencia geográfica de los altos funcionarios**, se indagó sobre si dicho origen geográfico podía tener influencia en el ejercicio de los diversos roles expresados anteriormente. Los resultados sugieren que los ACE dan una importancia relativamente baja a la relación existente entre origen del miembro y la mejoría en la función o rol desempeñado. En efecto, en ningún caso supera el 50% aquellos que indican que esa relación podría mejorar su rol de garantes de la imparcialidad (45,1%), facilitadores y mediación entre grupos (41,2%) y de ideación y formulación de políticas (33,3%), mientras que son muchos menos los que plantean que dicha relación mejoraría el ejercicio del rol partidista (2,9%), de patrocinio de intereses (10,6%), así como el de técnico ligado a la experticia (17,6) y de expertos legales (13,7%). Estos resultados son coherentes con la escasa simpatía que, a tenor de las respuestas abiertas, suscita el asociar criterios geográficos a las pruebas de selección en los altos cuerpos de la función pública del Estado, y que además se ve confirmada con los resultados extraídos de las entrevistas en profundidad. En efecto, algunos de los entrevistados no consideran que el asunto tenga mayor peso estratégico (ENTREV. SANCHEZ-BEATO), habida cuenta que los altos funcionarios incorporan una visión de estado. En dicha entrevista se expresa que no se cree que un alto funcionario, por haber nacido en un lugar, tenga que desplegar una mayor sensibilidad hacia los temas relacionados con el mismo en su trabajo y que, en caso de que esa sensibilidad existiera, hay tantos factores aleatorios intervinientes que no la hacen operativa; por ejemplo: que el puesto ocupado esté relacionado con el tema y que la resolución del asunto sólo dependa de esa persona. Otros entrevistados (por ejemplo, ENTREV. FERRANDIZ) le otorgan una importancia menor, o coadyuvante con otros más relevantes, pues a su juicio el asunto no se encuentra en la agenda política y existen aspectos sustantivos a desarrollar en el EBEP; por otra parte, en caso de activarse una iniciativa para modificar el sistema selectivo con el fin de mejorar la procedencia geográfica, los cuerpos reaccionarían y la frenarían. También se señala el impacto que sobre el principio de igualdad tendría esa posible discriminación positiva y la posibilidad de desventaja para la AGE, ya que las CCAA no lo aplican y algunas disponen de Administración propia potente e incluso internacionalizada.

**TABLA 3: ¿FACILITA EL ORIGEN GEOGRÁFICO EL EJERCICIO DE LOS ROLES CON DIMENSIÓN INTERGUBERNAMENTAL?**

ROLES	% Origen geográfico facilita...	% General anterior
El rol técnico de expertos que ejercen una competencia	17,6	89,2
El rol de patrocinio de intereses	10,8	5,9
El rol de agente (bróker), que negocia intereses diferentes	17,6	15,7
El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos	41,2	52
El rol partidista, que defiende una posición política bien clara	2,9	2,9
El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas	33,3	71,6
El rol de garante de la imparcialidad del Estado	45,1	87,3
El rol de expertos legales	13,7	68,6
El rol de defensor cívico que protege los derechos de la colectividad	26,5	42,2
Otro	21,6	1

Elaboración propia a partir de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981)

Y finalmente, y buscando concretar los **ámbitos en que se sustancia la participación intergubernamental** de las funciones que desarrollan los ACE, se les solicitó que señalaran las opciones pertinentes de acuerdo con la experiencia de cada cual en el cuerpo. Se buscaba destacar el espacio orgánico y funcional de cooperación existente en nuestro país y la contribución a su funcionamiento por parte de los ACE. Las respuestas sugieren el compromiso del cuerpo con la gobernanza multinivel de nuestro Estado. Su participación en asuntos intergubernamentales o con contenido intergubernamental se muestra especialmente clara e influyente sobre el colectivo de los políticos, ya sea en la elaboración de respuestas a preguntas parlamentarias (63,4%), o en la co-elaboración de actos normativos (61,4%), o directamente en tareas de asesoramiento (43,6%) ; también es muy relevante en lo relativo a la gestión de las políticas públicas, pues un porcentaje significativo dice haber participado en la implantación de las mismas con impacto intergubernamental (57,4%), o en su evaluación (41,6%). Aunque de manera no mayoritaria, también es muy frecuente su participación en las conferencias sectoriales (46,5%) y en las conferencias bilaterales (35,6%). En las respuestas a la pregunta abierta se proporcionó una de las claves para comprender la importante influencia de los altos cuerpos sobre los políticos en asuntos intergubernamentales: “Los funcionarios deberíamos quedarnos en un nivel técnico y neutral. El problema es que, en ocasiones, la preparación de nuestros políticos es tan nefasta que la aportación de los funcionarios se convierte en más importante y vinculante. Eso, evidentemente, varía según el gobierno y la preparación de sus miembros”.

**TABLA 4: DIMENSIONES EN QUE SE SUSTANCIA LA PARTICIPACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LOS ACE.**

DIMENSIONES	%
He participado en conferencias sectoriales o en sus órganos preparatorios	46,5
He participado en conferencias bilaterales o en sus órganos preparatorios	35,6
He participado en la redacción de respuestas parlamentarias con contenido intergubernamental	63,4
He asesorado a órganos políticos sobre asuntos intergubernamentales	43,6
He participado en la elaboración de actos normativos con impacto	61,4

intergubernamental	
He participado en la implantación de normativa con impacto intergubernamental	57,4
He participado en la evaluación de políticas públicas intergubernamentales	41,6
Otro	13,9

Fuente: elaboración propia.

## ***2.- La influencia del origen geográfico en la alta función pública a través de los ACE.***

El autor ha trabajado este tema en una de sus publicaciones recientes (CRESPO 2015c), en que asume la importancia de considerar la Administración pública como un espejo de la sociedad a la que sirve, y en la que, por lo tanto, desde una perspectiva institucional, debería incluirse la diversidad y complejidad de la ciudadanía. El interés del asunto no es menor, “dada la relevancia de la alta función pública para la conformación de la cultura político-administrativa, para la conformación del liderazgo político, por un peso histórico que traspasa etapas y gobiernos” (ENTREV. ARENILLA) y por la constatación de que de la alta función pública se nutren las élites públicas y privadas del país (ENTREV. BAENA).

A esos efectos, sorprende que a pesar de los años transcurridos desde que se realizaron los primeros estudios sobre el origen geográfico de los funcionarios de la AGE (ALVAREZ 1980), y del alto grado de descentralización política alcanzado por nuestro Estado, no se haya conseguido reducir o minorar significativamente el sesgo, fundamentalmente madrileño y mesetano, de la procedencia geográfica de los altos funcionarios, como demuestra el caso de los ACE. Indagar sobre este aspecto, sus causas y posibles soluciones, nos parece esencial y por ello se incluyeron en el cuestionario unas preguntas para intentar aclarar los motivos de la sobrerrepresentación e infrarrepresentación de los originarios de unas CCAA sobre otras, si se considera relevante el fenómeno y por qué, y alguna posible solución al asunto. Ya en el punto anterior se constató como los ACE no consideran la procedencia geográfica como un aspecto determinante en la asunción y desempeño de sus roles, pero es necesario ahondar un poco más en el fenómeno.

En primer lugar, se interrogó por las causas de que, de acuerdo con los estudios sobre el origen geográfico de los ACE, se haya verificado una fuerte sobre-representación de los nacidos en la Comunidad de Madrid y, aunque más tenue, de los originarios de Castilla y León y Aragón; y simultáneamente una infra-representación de los nacidos en Cataluña, o Extremadura, por ejemplo.

Respecto de las causas de la sobre-representación, despuntaron dos posibilidades: que los preparadores de los procesos selectivos se encuentran mayoritariamente en las provincias sobre-representadas, lo que facilitaría su preparación a los originarios de las mismas (67,6% de las respuestas) y la reproducción profesional de padres funcionarios, cuyos hijos también lo serían por tradición familiar (49%). Sin embargo, hay que constatar que algunas de las causas previsibles no han recibido el apoyo esperable, como por ejemplo que no existen opciones alternativas a la Administración pública, o tuvieran escaso tamaño, como salida profesional (22,5%); que son las CCAA con mayor identificación ciudadana con el Estado (26,5%); ser la sede de una institución de educación superior con titulaciones adecuadas (24,5%) o no disponer de una Administración autonómica amplia y diversificada que oferte puestos similares a los de ACE (19,6%). También se constata un apoyo relevante a la opción “Otros” (22,5%), por lo que

en este caso la respuesta a la pregunta abierta sobre el particular tiene especial interés, tanto numéricamente como cualitativamente, así como las entrevistas realizadas.

**TABLA 5: CAUSAS DE LA SOBRE-REPRESENTACIÓN EN EL CUERPO DE ACE DE ORIGINARIOS DE ALGUNAS CCAA (MADRID, CASTILLA Y LEÓN Y ARAGÓN...)**

CAUSAS	%
No existen opciones alternativas a la Administración pública, o tienen tamaño reducido como salida profesional	22,5
Son las CCAA con mayor identificación ciudadana con el Estado	26,5
Los preparadores de los procesos selectivos se encuentran en esas CCAA	67,6
Es donde se ubican los centros de formación superior con titulación más adecuadas al cuerpo de ACE	24,5
Reproducción profesional de otros funcionarios (los hijos de los funcionarios se hacen funcionarios)	49
No disponen de una Administración autonómica amplia y diversificada que oferte puestos atractivos similares a los ACE	19,6
Otro	22,5

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas a la pregunta abierta insisten en varios fenómenos. Se destaca la importancia de la cultura familiar-profesional, ya que permite estar familiarizado con el sistema de acceso, lo que es esencial para impulsar vocaciones y presentarse a las pruebas con visos de éxito. Se alude a causas organizativas (bajas retribuciones y poco interés por los asuntos territoriales) como impedimento para anclar a efectivos en el territorio que después puedan servir de escaparate y efecto llamada en su lugar de asentamiento. Se insiste en la relevancia de tener preparadores del cuerpo cerca para la preparación exitosa de las pruebas, así como un tejido universitario con tradición en las titulaciones más próximas a los temarios y funciones de los ACE. También se alude al problema histórico que nuestro país ha tenido de movilidad geográfica por causas laborales y excesivo apego al terruño de buena parte de la juventud, aspecto reforzado por la aparición de Administraciones autonómicas que han frenado el trasiego de funcionarios públicos por todo el Estado y ofrecido puestos de mayor cercanía que los ofertados por la AGE. Finalmente, de las respuestas se deriva un fuerte y generalizado rechazo a introducir criterios o cupos geográficos en las pruebas de selección, pues según la opinión común de las respuestas alterarían los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

Respecto de las causas de la infra-representación, aunque los resultados tampoco son concluyentes, los encuestados se decantaron por dar mayor importancia a disponer de una Administración pública autonómica amplia y diversificada que oferta puestos similares a los de ACE (53,9%) y no disponer de preparadores adecuados para este tipo de proceso selectivo (45,1%). También se apuntaron con relativa fuerza motivos históricos (37,3%), la baja identificación ciudadana en esos territorios con el Estado (32,4%) o disponer de sectores productivos alternativos (27,5%). No se da una gran importancia a la opción que planteaba no disponer de centros de formación superior con titulaciones adecuadas al cuerpo de ACE (8,8%), probablemente porque la extensión del mapa universitario de los últimos años y creación de múltiples centros universitarios públicos y privados ha mitigado su efecto. Y por otra parte, también aparece con relativa fuerza la opción “Otros” (19,6%).

Los datos procedentes de las entrevistas permiten enriquecer las explicaciones. Alguno de ellos (ENTREV. SANCHEZ-BEATO) apunta, como causas de la sobre e infra-representación, a la falta de cultura de función pública en algunas CCAA por diferentes aspectos (existencia o no de otras opciones profesionales, escasez o abundancia histórica de opositores, etc.). Otros, por ejemplo ENTREV. FERRÁNDIZ, enfatizan en tres aspectos: la necesidad de conseguir trabajo, las alternativas existentes en el territorio, junto a un marcado localismo que impulsa a los ciudadanos a querer quedarse en su lugar de origen y que a veces se ve facilitado por la confección de los temarios y la valoración de idiomas propios, en perjuicio del principio de igualdad. Finalmente, el profesor CASSESE explicaba como factor explicativo la existencia de diferentes culturas o filosofías prevalentes en el caso italiano con influencia en el acceso al empleo público del estado. En efecto, dicho profesor expresa que en Italia hay dos espacios con dos subculturas o pre-filosofías distintas, que plantean mentalidades, vocaciones y preparaciones diversas: el sur, con una pre-filosofía idealista, bajo desarrollo industrial y de donde proceden altos porcentajes de empleados públicos; y el norte, con una pre-filosofía pragmática, con gusto por la empiria y donde la atracción del empleo público es menor o marginal. En su entrevista, el profesor relaciona directamente el desarrollo económico con el deseo de acceso a la función pública e indica que los datos no han cambiado sustancialmente desde el año 1977 en que realizó estudios sobre el particular<sup>20</sup>. Literalmente cita que “en las regiones con mayor desarrollo económico, más atracción ejerce el mercado y menos la Administración, y al revés, en regiones con menor desarrollo económico menor es la atracción que ejerce el mercado y mayor la Administración”. También alude a que no es un caso particular de Italia y España, sino también de Francia y otros países, reseñando la parisinización de la alta función pública francesa y el desierto francés de la periferia. Con todo, no le preocupa a CASSESE tanto la sobre-representación de determinadas regiones o de la capital del Estado como que la alta función pública no represente al conjunto del país (ENTREV. CASSESE). Como contrapunto, en otra entrevista se aportan matices de carácter histórico, en que se menciona que la AGE puede ser vista en algunos territorios como algo ajeno y quizás hostil, pero también a la inversa, una parte de la alta función pública nacional veía con cierta antipatía y desconfianza el nacimiento de las Administraciones y funciones públicas autonómicas, recelos mutuos que, aunque matizados por el tiempo, han seguido operando en la consciencia colectiva (ENTREV. BAENA).

**TABLA 6: CAUSAS DE LA INFRA-REPRESENTACIÓN EN EL CUERPO DE ACE DE ORIGINARIOS DE ALGUNAS CCAA (CATALUÑA, EXTREMADURA...)**

CAUSAS	%
Disponen de sectores productivos alternativos a la Administración Pública	27,5
Son las CCAA con menor identificación ciudadana con el Estado	32,4
Motivos históricos	37,3
No disponen de preparadores adecuados para este tipo de proceso selectivo	45,1
Disponen de una Administración autonómica amplia y diversificada que oferta puestos atractivos similares a los ACE	53,9
No disponen de centros de formación superior con titulaciones adecuadas al cuerpo de ACE	8,8
Otro	19,6

<sup>20</sup> Dichos estudios se publicaron en la obra *Questione amministrativa e questione meridionale: dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'unità ad oggi*. Gioffrè, 1977.

Fuente: elaboración propia.

En este caso, en las respuestas por parte de los ACE a la pregunta abierta se hizo mención de la necesidad de estudiar el asunto Comunidad por Comunidad, ya que en algunos casos, como ocurriría en las CCAA con fuertes hechos diferenciales, la infra-representación puede estar asociada al grado de identificación con la AGE y aspectos que facilitan el acceso en la Administración de su propia Comunidad (como la introducción del dominio de la lengua oficial propia en las pruebas de acceso), mientras que en otras sin esas peculiaridades quizás las causas radiquen en otras motivaciones, destacando la debilidad de la Administración periférica del Estado, que en el cuerpo que tratamos determina que casi el 84% de los ACE en servicio activo se encuentren radicados en los servicios centrales<sup>21</sup>, factor reforzado por los procesos ya conocidos de existencia de más academias de preparadores, la reproducción familiar y la escasa movilidad histórica de la población española.

En segundo lugar, se solicitó la opinión de los ACE respecto de la importancia de la procedencia geográfica de las personas que trabajan en los altos cuerpos de la AGE. Los resultados muestran la división existente en el colectivo respecto del asunto, aspecto que ya había sido puesto de relieve en el gráfico 3 al tratar el interés del factor geográfico desde las perspectivas de los roles que deben desarrollar los ACE. En el caso que nos ocupa, aunque no son desdeñables las respuestas otorgadas al reconocimiento de la importancia del origen geográfico de los altos funcionarios, ya fuera porque la Administración debe ser un espejo de la sociedad a la que sirve (48%), o porque puede mejorar las relaciones de cooperación entre el Estado y las CCAA de procedencia (42,2%), no se destacan en exceso de las partidarias de no darle trascendencia, ya sea por no considerar la procedencia geográfica relevante desde un punto de vista funcional (39,2%), ni representativo (33,3%). Las respuestas a la pregunta abierta, ya reseñadas anteriormente, muestran en general desconfianza a favorecer cupos, de cualquier tipo, pero particularmente el territorial, en una función pública nacional que debe regirse por los criterios constitucionales ya citados. Lo mismo cabe agregar de la información obtenida de las entrevistas. Aunque algunas personas entrevistadas mostraron un cierto grado de comprensión ante el fenómeno defendiendo una “mirada favorable” hacia el área geográfica de procedencia por parte de los funcionarios en Italia (ENTREV. CASSESE) y que una mejor equi-representación podría redundar en mejorar la sensibilidad ante determinados problemas (ENTREV. FERRANDIZ), en términos generales no se concede al asunto una gran relevancia e incluso se entreven peligros. De esta manera, se mantiene que más que el aspecto territorial se consideran importantes los aspectos sociales que afectan a la igualdad, tales como el déficit de representación social (infra-representación de clases bajas y medias en la alta función pública y sobre-representación de las bajas en los puestos de menor nivel orgánico y/o funcional (ENTREV. FERRANDIZ). Asimismo, y después de restar sentido a una mejor representación de los originarios de determinados territorios en una función pública que debe regirse por los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, se alerta de que “allí donde se dan discriminaciones positivas a favor de étnias u otras minorías (por ejemplo, en los Balcanes), la OCDE ha verificado un deterioro de la calidad de las decisiones públicas; habida cuenta de que

---

<sup>21</sup> En efecto, de los 982 funcionarios en servicio activo del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, 824 (83,91%) están destinados en Madrid, 79 en provincias (8,044%) y 79 (8,044%) en la Administración exterior (embajadas y organismos internacionales). Datos extraídos de <http://www.inap.es/que-es-el-cuerpo-superior-de-administradores-civiles-del-estado1> (fecha de acceso: 20 de julio de 2016).

hay puestos reservados, la aplicación de baremos de exigencia tienen un impacto discutible (ENTREV. SANCHEZ-BEATO).

**TABLA 7: ¿ES IMPORTANTE EL ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA AGE?**

Sí, pues la Administración debe ser un espejo de la sociedad a la que sirve	48
Sí, pues los empleados públicos son un nexo privilegiado entre la política y la sociedad	27,5
Sí, pues mantienen una especial sensibilidad a la hora de captar las necesidades de la Comunidad Autónoma de procedencia	33,3
Sí, pueden mejorar las relaciones de cooperación entre el Estado y su Comunidad Autónoma	42,2
No. No considero relevante desde el punto de vista funcional el origen geográfico de los empleados públicos	39,2
No. No considero relevante desde el punto de vista representativo el origen geográfico de los empleados públicos	33,3
Otro	5,9

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, se obtuvieron datos sobre cómo, según los ACE, podría mejorarse la representatividad autonómica en el cuerpo para aquellas CCAA cuyos ciudadanos se encuentran infra-representados en relación al peso poblacional relativo de las mismas en el conjunto del Estado. La respuesta más destacada, con gran diferencia con el resto, fue la que aludía a intervenir en la fase de reclutamiento o atracción de candidatos a las pruebas, haciendo especial énfasis en las CCAA infra-representadas (77,5%), seguida a gran distancia por la realización de las pruebas de selección de manera territorializada en las diferentes CCAA (22,5%). Sin embargo, fueron inapreciables quienes indicaron que mejoraría la situación mediante la modificación del contenido de las pruebas de selección, incluyendo más contenidos autonómicos (5,9%) o a través de la reserva de cupos o cuotas a las CCAA de acuerdo con su peso demográfico (1%). Muy significativo, comparativamente, fue el apoyo a “Otros” (23,5%), lo que obliga a analizar cuidadosamente las respuestas a la pregunta abierta final de este epígrafe, así como las entrevistas realizadas.

**TABLA 8: CÓMO MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD EN EL CUERPO DE ACE DE LAS CCAA INFRA-REPRESENTADAS**

POSIBLE SOLUCIÓN	%
Mejorando el reclutamiento (atracción de candidatos) en las CCAA menos representadas	77,5
Modificando el contenido de las pruebas de selección, incluyendo más contenidos autonómicos	5,9
Realizando las pruebas de selección en las CCAA	22,5
Reservando cupos o cuotas a las CCAA y ciudades autónomas de acuerdo con su peso demográfico	1
Otro:	23,5

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas a la pregunta abierta incluyen nuevas posibilidades. Por una parte, se plantea la posibilidad de anclar a ACE en la estructura periférica del Estado, con mejores condiciones profesionales y retributivas, lo que permitiría dar a conocer el cuerpo y difundir con

un programa específico las funciones que realiza; por otra, la incentivación del conocimiento de otras lenguas españolas además del castellano. Y finalmente, mejorar la difusión de la oferta de empleo público, potenciar el sistema de becas y la comunicación y colaboración con las escuelas de función pública y universidades autonómicas. En esta línea, coincidente con recientes publicaciones que dan cuenta de la preocupación por parte del colectivo de la selección de ACE y de directivos públicos (por ejemplo, MAPELLI et al., 2016), es reveladora la siguiente aportación:

“Resulta urgente mejorar los mecanismos para la difusión de la oferta de empleo público por parte de la DG de Función Pública; convocar y dotar adecuadamente becas para la preparación de los procesos selectivos al A1 para asegurar la representatividad social y geográfica de nuestra función pública superior; explorar todas las posibilidades que brinda la adaptación al espacio europeo de educación superior de nuestras titulaciones y las fórmulas de colaboración con las escuelas de función pública superior de la Administración General del Estado”.

Respecto de las entrevistas, se insiste con carácter general en la necesidad de intervenir antes en otros aspectos y no en los criterios que sustentan el proceso selectivo en la Administración. Se enfatiza en la posibilidad de mejorar la fase de reclutamiento, entendida como el proceso de atracción de ciudadanos a los procesos selectivos mediante una mejor difusión de la Oferta de Empleo Público, en el establecimiento de un sistema de becas para ciudadanos con menos recursos que pudieran tener mayor sensibilidad territorial o impartiendo clases de apoyo en algunas CCAA (ENTREV. SANCHEZ-BEATO), lo que tendría un doble impacto: mitigaría el sesgo socioeconómico y también el territorial (ENTREV. FERRANDIZ). En la misma línea, y a pesar de expresar que antes de aplicar cupos territoriales hay que pasar por otras fases, se precisa que, para conseguir una democracia de calidad y una función pública en consonancia, se requiere intervenir en la cultura sociopolítica. En ese sentido, y aunque suele utilizarse la excusa de la tradición, ésta debe cambiar, pues “hay que atacar las diferentes barreras: educativas, socioeconómicas, territoriales y las propias del modelo de selección (las técnicas, que incorporan y perpetúan los sesgos). Plantearse de frente si esos sesgos también los produce el modelo de acceso. Para esto último, en el tema territorial, planteo realizar alianzas con universidades y escuelas territoriales, ofertar prácticas en la AGE relacionadas con esos centros de formación y para ciudadanos de esos territorios, proporcionar ayudas, etc. También es necesario cambiar la filosofía del modelo. En un modelo de competencias debe cambiar la manera de ver y gestionar el talento y las capacidades” (ENTREV. ARENILLA). También en esta última entrevista, se alude a la necesidad de mejorar el sistema de selección de los altos funcionarios y personal directivo mediante organizaciones independientes conectadas al Parlamento.

Las opiniones contrarias a los cupos territoriales son frecuentes e incluso amplían el foco a otras posibles discriminaciones positivas (de género, discapacidad, étnicas...) en algunos casos. Por ejemplo, en ENTREV. BAENA se expresa prevención ante un inmoderado carácter representativo socialmente de la función pública. El profesor BAENA piensa que ese criterio, venido de EEUU, fracasó y que él “formó parte del grupo de enterradores de esa idea”, pues fue objeto de análisis por un grupo en el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas al que

perteneció y se concluyó que no estaba justificado y que podría atentar contra el principio de igualdad de los ciudadanos. “Una cosa es que convenga favorecer la posibilidad de que cualquier ciudadano llegue a formar parte de un alto cuerpo, y otra que se esté dificultado o violentando la posibilidad de que ello suceda. A nadie se le impide, lo que hace falta es superar las pruebas, aunque se puede mejorar el reclutamiento y la preparación de las pruebas mediante centros públicos, privados y ayudas”. Y es que para el profesor BAENA la fase de reclutamiento es tan importante o más que la de selección. Por el contrario, otro entrevistado (ENTREV. CASSESE), muestra una gran preocupación porque la función pública sea adecuadamente representativa de la sociedad, alertando contra lo que denomina “veto representativo”. Además, en tanto juez constitucional italiano, ve posible incluir “acciones activas” con miras a aminorar la distancia entre la igualdad formal y sustancial del acceso de los ciudadanos a los empleos públicos.

En otras entrevistas también se alude a la necesidad de mejorar lo relativo a las condiciones laborales de los empleados públicos de la AGE en el territorio. En la Administración periférica de la AGE los niveles son inferiores a Madrid. “El candidato local puede pensar para qué hacer una oposición dura si le va a tocar viajar (conocer mundo) y cuando regrese a su tierra a lo máximo que podrá aspirar es a un nivel 26 o 28 (Director provincial), puesto además muy quemado políticamente. Mejor prefieren, si quieren ser profetas en su tierra, prepararse las locales o autonómicas, que le permitirán llegar al cielo más rápidamente y sin casi viajar”. (ENTREV. FERRANDIZ). En esta entrevista también se expresa la importancia de mejorar la movilidad interadministrativa denunciando la reciprocidad del cierre de las Administraciones Públicas territoriales para los procedentes de otras distintas vía Relaciones de Puestos de Trabajo. Aspecto en que inciden otros entrevistados (por ejemplo, ENTREV. SANCHEZ-BEATO) en condiciones que serán expresadas en un epígrafe inferior.

---

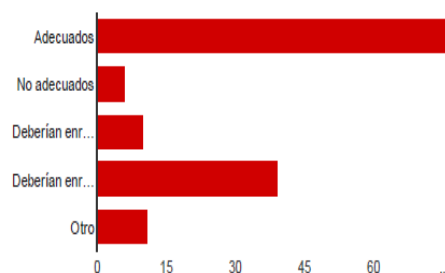
### ***3.- Adecuación del proceso selectivo y las competencias a los desafíos del momento presente.***

En este epígrafe se pretendía obtener información relevante sobre la percepción por parte de los ACE de la adaptación del proceso selectivo y de sus competencias a los desafíos del momento presente.

En primer lugar, se solicitó una valoración de los principios de selección que informan el acceso al empleo público respecto de las funciones llamadas a ser desempeñadas por los ACE. Los resultados son en general muy conformistas, pues un 74,5% los considera “adecuados” y sólo un 5,9% “no adecuados”. Si acaso, aunque sin un respaldo mayoritario actualmente, se plantea la posibilidad de su enriquecimiento para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas las clases sociales (38,2%) así como para incorporar en mayor medida la diversidad territorial (9,8%).

## GRÁFICO 9: ¿SON LOS PRINCIPIOS DE SELECCIÓN ADECUADOS DE ACUERDO CON LAS FUNCIONES DE LOS ACE?

### SELECCIÓN



Adecuados	76	74.5%
No adecuados	6	5.9%
Deberían enriquecerse para incluir en mayor medida la diversidad territorial para favorecer una equirepresentación de las CCAA en los cuerpos del Estado	10	9.8%
Deberían enriquecerse para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas clases sociales	39	38.2%
Otro	11	10.8%

Fuente: Elaboración propia

En las respuestas de carácter abierto, de nuevo se toma posición por no incluir criterios autonómicos más que lo estrictamente necesario. Un ejemplo integrador es la siguiente:

“Como preparador con años de experiencia cambiaría muchas cosas del proceso selectivo, pero no integraría la óptica autonómica más allá de lo necesario. El cuerpo es estatal y debe ser exponente de la élite de la función pública superior sin complejos ni ambigüedades, potenciándolo cuantitativa y, sobre todo, cualitativamente, desde la fase de selección, incentivando la incorporación de los más cualificados”.

En las entrevistas surgieron numerosos comentarios de respaldo del sistema selectivo, al que parafraseando a Churchill se le considera “el peor de los sistemas posibles exceptuando los demás” (ENTREV. PÉREZ CRUZ) habida cuenta del requerimiento a armonizar criterios políticos y económicos. En general se explica que no se ve el tema tan importante en estos momentos, cuando todavía queda buena parte del EBEP por desarrollar y se previene respecto de los efectos que una modificación podría tener sobre el principio de igualdad de los ciudadanos al acceso al empleo público (ENTREV. FERRANDIZ). Esta visión complaciente con el sistema selectivo se explica porque los ACE tienen el alma dividida entre el deber ser, lo que les conviene y la realidad. Y respecto de la selección se estima que los funcionarios de dicho cuerpo pasan por tres etapas coincidentes con sus ciclos vitales en la Administración: una de respaldo, al inicio de la andadura administrativa; otra de escepticismo, después de unos años de ejercicio; y la final, de temor al cambio, en momentos de madurez o cercanos a la jubilación (ENTREV. ARENILLA). El mantenimiento del sistema generaría certidumbre, frente a la incertidumbre derivada de otros factores políticos. En esta última entrevista se destacó además que la mejora del proceso selectivo debe centrarse en obtener la mayor profesionalización, objetividad y no politización posibles, sin olvidar la apertura, proximidad y orientación al ciudadano. Es decir, los cambios deben guiarse por razones representativas y de legitimidad democrática y no sólo de gerencia pública. Otros entrevistados plantearon la necesidad de que la

AGE no pierda la capilaridad en el territorio desde un punto de vista funcional e institucional (ENTREV. PÉREZ CRUZ) y que la función pública del Estado, con independencia de su origen y donde se encuentre ubicada, sea representativa del conjunto del país (ENTREV. CASSESE). Como ya fue destacado en su momento, el profesor ARENILLA mostró su convicción de la necesidad de afrontar todos los sesgos relativos al sistema selectivo, ya radiquen en aspectos socioeconómicos, étnicos, territoriales o discapacidades.

A continuación se indagó sobre el grado en que las distintas competencias eran necesarias para poder realizar las funciones del cuerpo en un contexto de gobierno multinivel como el que caracteriza a nuestro Estado. En general, y después de la gran relevancia adjudicada a los aspectos éticos (96,3%), se respaldan el interés de las capacidades asociadas a aspectos interpersonales e interorganizativos en un entorno cambiante: capacidad de aprendizaje y adaptación al cambio (94,1%), habilidades personales y comunicación (87,3%), para trabajar en entornos multidisciplinares (87,2%), en equipo (86,3%), con orientación a resultados (83,3%) y en entornos de diversidad política o cultural (81,4%). También cuentan con un buen apoyo las competencias de corte más tradicional o técnicas, ya se hallen vinculadas al análisis y resolución de problemas (89,2) o a los conocimientos técnicos profesionales (82,4). Sorprende la sensible menor importancia otorgada a los aspectos lingüísticos en un entorno profesional dinámico y cada vez más internacionalizado (57,8%).

**TABLA 10: GRADO EN QUE SON NECESARIAS LAS SIGUIENTES COMPETENCIAS PARA EL DESEMPEÑO PROFESIONAL DE LOS ACE**

<b>COMPETENCIAS/GRADO ACUERDO-DESACUERDO</b>	<b>%ACUERDO</b> (Suma de acuerdo y total. Acuerdo)	<b>% DESAC.</b> (Suma de en desacuerdo y total. desacuerdo)
1.- HONESTIDAD Y COMPROMISO ETICO	96,3	1
2.- CAPACIDAD DE APRENDIZAJE Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO	94,1	2
3.- ANÁLISIS Y RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS	89,2	2,9
4.- HABILIDADES PERSONALES Y COMUNICACIÓN	87,3	2,9
5.- HABILIDADES PARA TRABAJAR EN ENTORNOS MULTIDISCIPLINARES	87,2	4,9
6.- TRABAJAR EN EQUIPO	86,3	1
7.- ORIENTACIÓN A RESULTADOS	83,3	6,9
8.- CONOCIMIENTOS TÉCNICOS PROFESIONALES	82,4	2

9.- HABILIDADES PARA TRABAJAR EN ENTORNOS DE DIVERSIDAD POLÍTICA O CULTURAL	81,4	5,9
10.- CONOCIMIENTOS LINGÜÍSTICOS	57,8	18,6

Fuente: elaboración propia

En cualquier caso, cabe recordar aquí lo ya reseñado en CRESPO (2015a, 59), en que se expresaba (citando a Howard GARDNER) que la nueva función pública debe integrar, además de comportamiento ético, inteligencia verbal, técnica, interpersonal, intrapersonal y creativa.

Las entrevistas en profundidad aportaron algunos datos de interés. Por una parte, se estableció que las competencias deberían estar en consonancia con las responsabilidades de los ACE, las cuales se cifran en la gestión financiera y presupuestaria, el ámbito de la formación y de la acción social, elaboración profesional de respuestas a preguntas parlamentarias, realización de informes y participación en la elaboración de proyectos normativos, etc. En este marco, no se propone extralimitar la importancia de la especialización técnica pues ésta, sin desconocer que la no especialización tiene el coste de aprender haciendo y cometiendo errores, incorpora otros altísimos (ENTREV. PÉREZ CRUZ).

Otros entrevistados plantean que las competencias más relevantes a activar tienen que ver con la necesidad de ubicar al ciudadano en el centro de la acción administrativa y, muy especialmente, las ligadas a la apertura, orientación al ciudadano y proximidad. Y esto si cabe en mayor medida en una Administración (la de la AGE) cuya alta función pública no presta servicios directamente (salvo en ámbitos muy acotados) y que tiene dificultades para reconocer el papel central de los ciudadanos. Relación indirecta con la realidad que además se ve retroalimentada “por la propia conformación del pensamiento de los altos funcionarios, excesivamente formalizado y con tintes endogámicos. Un exceso de formalización y de simplificación conlleva alejamiento y desconexión con la realidad social” (ENTREV. ARENILLA).

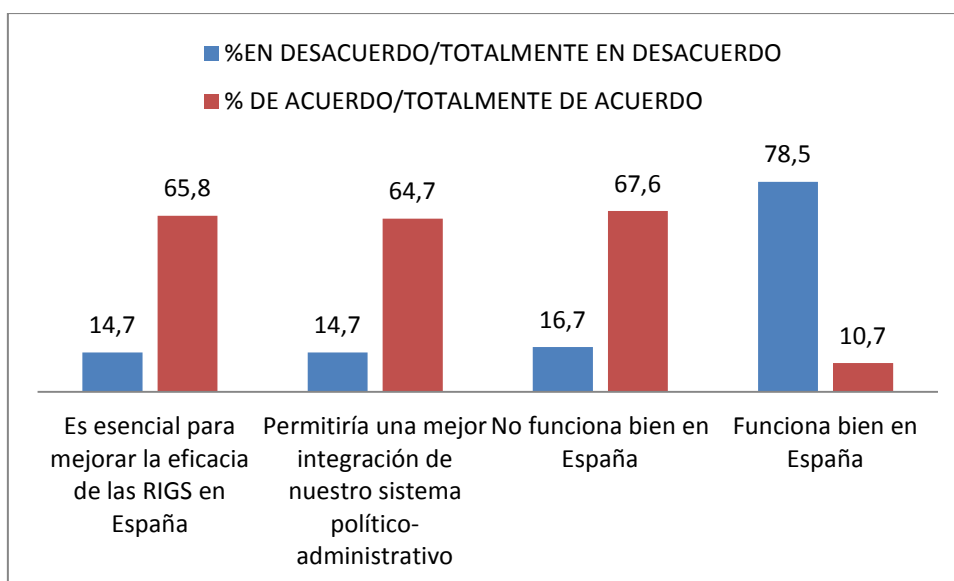
El profesor BAENA durante la entrevista concretó las competencias que deben incorporar los ACE en el momento actual y que de alguna manera deben servir de inspiración al modelo selectivo. Destacó cinco de carácter general (conocimientos y aptitudes; sensibilidad ante los problemas sociales; lealtad al Estado y a su Administración; conocimientos técnicos; e identificación con su Administración) a los que adicionó otros tres con mayor calado intergubernamental: capacidad de relación y diálogo; conocimientos históricos para contextualizar y reaccionar ante manipulaciones interesadas; y conocimientos de idiomas extranjeros y lenguas autonómicas (ENTREV. BAENA). Sin embargo, y en consonancia con los resultados obtenidos en la encuesta, algún entrevistado optó por minimizar la importancia del conocimiento de lenguas distintas al español, entre otras cosas porque podrían afectar al principio de igualdad de acceso y porque deberían definirse adecuadamente los niveles exigidos de acuerdo con los puestos y cuerpos (ENTREV. PÉREZ CRUZ).

Y, finalmente, y dada la relevancia que se otorga a la movilidad inter-administrativa como instrumento de circulación del talento y de las élites administrativas, e igualmente como instrumento de cohesión y cooperación del Estado, se dedicaron varias preguntas a documentar el grado de conformidad de los ACE con la misma, así como sus posibilidades de mejora. Un primer exponente de la importancia que se otorgaba a la movilidad por parte de los ACE se obtuvo del estudio sobre el ciclo selectivo en la AGE y que fue dirigido por el profesor RUANO (2014) y publicado por el INAP.

En primer lugar, es importante constatar que la percepción general es que la movilidad inter-administrativa no funciona bien en nuestro Estado (67,6% de acuerdo o totalmente de acuerdo; vs. 16,7% en desacuerdo, totalmente en desacuerdo), datos que se agudizan si la pregunta se realiza de manera positiva (10,7% vs. 78,5%).

A pesar de ese mal funcionamiento, los ACE consideran que una movilidad inter-administrativa perfeccionada permitiría una mejor integración de nuestro sistema político-administrativo (64,8% vs. 14,7%) y que debería jugar un papel esencial para mejorar la eficacia de las relaciones intergubernamentales (65,8% vs. 14,7%).

**GRÁFICO 11: LA MOVILIDAD INTER-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA**



Fuente: elaboración propia.

También se pronunciaron los ACE sobre la manera de mejorar la movilidad inter-administrativa, a la que, como se ha visto, se otorga gran interés para generar integración político-administrativa entre las diferentes Administraciones de nuestro Estado. Cabe recordar que la movilidad entre diferentes Administraciones está permitida por la normativa y que teóricamente podría ser posible con voluntad política, pero en la práctica se encuentra muy limitada habida cuenta de las escasas dotaciones asignadas y excesivas rigideces imputadas a las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) que deberían dar cuenta de la apertura de los puestos. Esto dicho, los ACE estiman que podría mejorarse la movilidad

mediante el intercambio temporal de funcionarios (67,6%), favoreciendo la ocupación de puestos apropiados en las diferentes Administraciones a originarios de otras (65,7%), favoreciendo la realización de prácticas formativas (52,9%) o eliminando obstáculos legales (41,2%). En cualquier caso, el porcentaje que estima que el sistema no debe cambiarse es nimio (3,9%).

En las entrevistas también hubo abundantes referencias a la movilidad, abordando tanto las problemáticas que le afectaba como sus potencialidades. Respecto de los problemas, aun reconociendo que en el seno de la AGE existe gran movilidad, cada vez es más difícil darle contenido territorial, habida cuenta del limitado número de plazas que se ofertan por mor de la descentralización a favor de las CCAA (ENTREV. SÁNCHEZ-BEATO). Por otra parte, también se alude al déficit de movilidad entre AAPP, facilitada para los niveles altos y personal de libre designación, para los cuales se requieren contactos personales y respaldo político, y no para el resto de empleados públicos profesionales, respecto de los cuales se realiza de facto un cierre recíproco de las AAPP para los foráneos vía RPT (ENTREV. FERRÁNDIZ). El profesor ARENILLA redonda en la misma idea, pues la ley permite la movilidad interadministrativa y de hecho, recuerda, recientemente 5 ACE han desembarcado en el Ayuntamiento de Madrid. Considera que en la AGE hay bastantes puestos abiertos a otras AAPP; pero no está seguro que el grado de aceptación de los funcionarios del Estado sea similar en el caso de CCAA y EELL. De hecho piensa que el EBEP ha modificado el asunto y reducido en la práctica dicha movilidad al limitar la movilidad a los puestos de libre designación (que son a los que pueden acceder realmente los ACE), pues con el cese se obliga a volver a su puesto de origen. (ENTREV. ARENILLA).

El profesor BAENA recordaba que esa movilidad inter-administrativa sí fue tenida en cuenta en el momento de creación de las funciones públicas autonómicas y que de hecho varios TACs tuvieron una participación significativa en esos momentos fundacionales en CCAA como Andalucía, Murcia, La Rioja, Aragón y Comunidad Valenciana. Sin embargo, no está dispuesto a sobrevalorar la simpatía con que las autoridades autonómicas acogían a los altos funcionarios del Estado, de manera que el tránsito de funcionarios o no se dio, o fue esporádico, o numéricamente poco importante. Estima que una de las causas de la mala colaboración entre Administraciones es la práctica administrativa de no realizar la movilidad o convertirla en algo muy difícil. Y dice que es una práctica administrativa, ya que la ley lo permite y estima que es fundamental para el funcionamiento del sistema. Según su criterio, “no solo no sacan plazas o de manera muy insuficiente, sino que existe una enemistad clara hacia la movilidad” (ENTREV. BAENA). A la misma idea acude el profesor CASSESE, señalando que a pesar de las apariencias la función pública no está abierta. Las CCAA han creado sus cuerpos replicando los del Estado y se han acantonado ahí. Debería mejorarse la movilidad mediante la apertura de los puestos, pero también creando un sistema de incentivos para favorecerla (ayudas al alquiler, traslado, etc.) (ENTREV. CASSESE).

Finalmente, y teniendo en cuenta que desde el punto de vista del proceso selectivo “la gran obsesión del modelo español radica en la profunda desconfianza en la decisión inicial que propicia el acceso, y una mayor confianza en la redistribución interna posterior”, sorprende que después de varias décadas esa redistribución posterior no haya conseguido incorporar de manera integrada un buen elenco de puestos abiertos entre Estado y CCAA (ENTREV. PÉREZ CRUZ), lo que respalda la idea del profesor BAENA, anteriormente apuntada, de que una de las causas de la magra colaboración inter-administrativa radica en la escasa movilidad existente entre las diferentes Administraciones españolas.

## GRÁFICO 12: COMO MEJORAR LA MOVILIDAD INTER-ADMINISTRATIVA

POSIBLES MEDIDAS	%
FAVORECIENDO LA OCUPACIÓN DE PUESTOS APROPIADOS DE LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS A LOS ACE, Y VICEVERSA	65,7%
FAVORECIENDO EL INTERCAMBIO TEMPORAL DE FUNCIONARIOS ENTRE ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS Y EL ESTADO	67,6%
FAVORECIENDO LA REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS DE LOS FUNCIONARIOS EN FORMACIÓN DE LA AGE EN LAS ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS, Y VICEVERSA	52,9%
ELIMINANDO LOS OBSTÁCULOS LEGALES PARA FAVORECER LA MOVILIDAD ADMINISTRATIVA	41,2%
CREO QUE FUNCIONA BIEN Y NO NECESITA CAMBIARSE	3,9%
OTRO	6,9%

Fuente: elaboración propia.

---

### *Conclusiones del capítulo 6:*

En el capítulo anterior, y como fruto de la encuesta y entrevistas realizadas a personal procedente o con una relación directa con los ACE, ya sea a efectos profesionales y/o por motivaciones de responsabilidades políticas o académicas, se trasladaron resultados respecto de cómo esos altos funcionarios perciben el sistema político español, así como su evolución y la situación de la coordinación en el mismo. En el presente se explotan los frutos del trabajo empírico citado respecto de otros aspectos que todavía tienen la consideración de inéditos, tales como las funciones intergubernamentales de los ACE y la importancia del origen geográfico de sus miembros, la adecuación del proceso de selección y, finalmente, las competencias que debe atesorar este segmento de la alta función pública para responder favorablemente a los desafíos del momento presente. Se destacan los siguientes hallazgos:

1.- 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 existencia del “veto decisorio” y “paralizante” con que el profesor BAENA (1988) caracterizaba a la alta función pública.

2.- Teniendo como referente interpretativo la categorización de los roles político-administrativos elaborada por ABERBACH y al. (1981) con importancia en los procesos

decisivos, se concretó que los ACE en el ejercicio de sus funciones se identifican fundamentalmente con el rol del técnico que ejerce una competencia (89,2%), el de garante de la imparcialidad del Estado (87,3%), el de ideadores y formuladores de nuevos programas (71,6%) y el de expertos legales (68,6%). Los roles que exigen una toma de postura de carácter partidario o vinculada a intereses particulares tienen escaso apoyo. A grandes rasgos se concluye que 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). Y también se sugiere que el origen geográfico de los ACE no afecta de manera determinante al ejercicio de los roles citados por dicho colectivo ni es un aspecto estratégico en este momento a tener en cuenta cuando todavía queda por desarrollar parte sustantiva del EBEP.

3.- Los ACE en el ejercicio de sus funciones tienen un claro compromiso con la gobernanza multinivel de nuestro Estado, lo que se sustancia en su participación en espacios orgánicos y funcionales de cooperación intergubernamental. Funcionalmente, el desempeño intergubernamental se concreta con fuerza en 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 CCAA.

4.- Habida cuenta de la importancia que tiene la alta función pública en la conformación de la cultura y liderazgo políticos, así como por su estrecha relación con las élites públicas y privadas del país, es interesante conocer datos de carácter sociológico sobre ella, entre los que destacan los relativos al origen geográfico. Como otras investigaciones trasladan la preocupación de una importante sobre-representación de altos funcionarios originarios de CCAA concretas sobre otras, sin que la situación se haya modificado significativamente desde los años 70 del siglo pasado, parece interesante conocer la percepción de los ACE sobre el particular. Respecto de las causas de la sobre-representación, se destacó en la encuesta la importancia de la ubicación geográfica de los preparadores y la reproducción profesional entre padres e hijos por tradición familiar. Esos aspectos fueron respaldados por las entrevistas, donde también se aludió a la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los ACE en el territorio, la cultura pública de la Comunidad Autónoma y la existencia de sectores productivos alternativos. Curiosamente, no se otorga gran importancia a tener cerca centros formativos de educación superior que oferten titulaciones apropiadas, aspecto históricamente realzado por la literatura. En lo relativo a la infra-representación, la encuesta plantea un apoyo mayoritario a la opción que integraba la importancia de disponer de una Administración pública autonómica amplia y diversificada que oferta puestos similares a los de ACE, y un apoyo muy significativo a la de no disponer de preparadores adecuados para este tipo de proceso selectivo, motivos históricos, la baja identificación ciudadana en esos territorios con el Estado, o disponer de sectores productivos alternativos. En las entrevistas, se refuerza lo expresado en la encuesta y se incluyen aspectos nuevos, como por ejemplo la relevancia del localismo y falta histórica de movilidad laboral en determinados territorios o la muy sugerente explicación expresada por el profesor CASSESE fundada en la existencia de diferentes subculturas territoriales, con mayor gusto hacia la función pública según su grado de idealismo y pragmatismo. También este profesor relaciona claramente el desarrollo económico territorial con una menor atracción hacia la función pública y matiza que lo importante no es tanto el origen de la alta función pública como que ésta no represente los intereses del país.

5.- Interrogados los ACE sobre la importancia de la procedencia geográfica de los altos funcionarios de la AGE, las respuestas muestran división. Sin ser mayoritarias, son significativas las respuestas que otorgan interés a dicha procedencia por motivos representativos (la función pública debe reflejar la realidad social), porque puede mejorar las relaciones de cooperación o por la posibilidad, señalada en las entrevistas, de encontrar una mirada favorable a los intereses de su Comunidad Autónoma. Pero con casi idéntica fuerza aparecen las respuestas a la encuesta que no consideran la procedencia geográfica del funcionario público importante a efectos funcionales o representativos. Las respuestas abiertas a la encuesta y las entrevistas señalan obsesivamente la oposición a los cupos territoriales, por su impacto en la uniformidad e igualdad del sistema selectivo, y la necesidad de explorar otras vías, fundamentalmente mediante el reclutamiento, realización de pruebas descentralizadas, ayudas a la preparación y convenios con instituciones formativas. Estas posibilidades contribuirían a mitigar no solo el sesgo territorial sino también el socioeconómico en el acceso. Tampoco faltan opiniones ambiciosas que indican la necesidad de cambiar la filosofía del modelo selectivo, hacia uno basado en competencias, así como de mejorar el sistema de selección de los altos funcionarios y personal directivo mediante organizaciones independientes conectadas al Parlamento.

6.- Los encuestados consideran adecuados los principios sobre los que reposa el proceso selectivo que les permitió el acceso al cuerpo, de manera muy mayoritaria (74,5%) frente a un escaso porcentaje que defiende lo contrario (5,9%), resultados coherentes con los publicados recientemente en RUANO (2014). Si acaso, sin respaldo mayoritario pero sí significativo, se plantea la posibilidad de su enriquecimiento para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas las clases sociales (38,2%) así como para incorporar en mayor medida la diversidad territorial (9,8%). Las entrevistas en profundidad, en general, respaldan los resultados de la encuesta, aunque en algunos casos traslucen escepticismo con el conformismo general o incluso proponen reformas de calado para afrontar, entre otros aspectos, todos los sesgos relativos al sistema selectivo, ya radiquen en aspectos socioeconómicos, étnicos, territoriales o discapacidades (ENTREV. ARENILLA). Otros entrevistados plantearon la necesidad de que la AGE no pierda la capilaridad en el territorio desde un punto de vista funcional e institucional (ENTREV. PÉREZ CRUZ) y que la función pública del Estado, con independencia de su origen y donde se encuentre ubicada, sea representativa del conjunto del país (ENTREV. CASSESE).

7.- Respecto de las competencias requeridas para interactuar en el contexto intergubernamental español, sin menosprecio de los aspectos jurídicos o técnicos, los ACE otorgan gran relevancia a los aspectos éticos (96,3%), los relacionados con aspectos interpersonales e interorganizativos (94,1%), las habilidades personales y de comunicación (87,3%) y las que facilitan trabajar en entornos multidisciplinares, con diversidad política o cultura, en equipo y con orientación a resultados. Sorprende sin embargo la menor importancia otorgada a los aspectos lingüísticos (57,8%) en una función pública con un fuerte contenido relacional interior y exterior. En las entrevistas se destacó la necesidad de activar las competencias que ponen al ciudadano en el centro de la acción administrativa y, muy especialmente, las ligadas a la apertura, orientación al ciudadano y proximidad

8.- Finalmente, y habida cuenta de la importancia que se otorga a la movilidad inter-administrativa para un funcionamiento más integrado del Estado, se dedicaron varias preguntas al asunto. Los encuestados expresaron su conformidad con que dicha movilidad es esencial para

mejorar la eficacia de las RIG en España y que la misma permitiría una mejor integración de nuestro sistema político-administrativo. Sin embargo, el 78,5% de ellos expresa 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 a través de las RPT. Además de modificar esas malas prácticas, se señalan formas de mejorar la movilidad: el intercambio temporal de funcionarios, favoreciendo la ocupación de puestos apropiados en las diferentes Administraciones a originarios de otras, favoreciendo la realización de prácticas formativas y eliminando obstáculos legales.

## **CUARTA PARTE: DISCUSIÓN GLOBAL DE LOS RESULTADOS**



## **CUARTA PARTE: DISCUSIÓN GLOBAL DE LOS RESULTADOS**

Las discusiones de resultados en las investigaciones científicas permiten retomar los obtenidos y compararlos con otros extraídos de investigaciones similares previas. De esta manera, se contextualiza su relevancia y las implicaciones teóricas y prácticas de los mismos, entrelazando los datos y hallazgos derivados de la investigación con el estado del conocimiento sobre el particular y los antecedentes. Adicionalmente se trasladan aspectos que permitan una mejor comprensión de los instrumentos metodológicos y sus posibles limitaciones, así como la posibilidad de expedir consejos y recomendaciones para futuras investigaciones. Lógicamente, además de pivotar sobre el objeto de la tesis doctoral, la discusión, en caso de haber hipótesis, debe explicarla/s y comparar finalmente los resultados con la teoría para extraer conclusiones. Teniendo esto presente, en las siguientes líneas se va realizar la discusión de los resultados que nos ha proporcionado esta investigación doctoral, lo que se realizará preferentemente en torno a los tres grandes objetivos asociados al objeto más amplio cifrado en realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado, tomando como instrumento ilustrativo de la alta función pública un importante cuerpo superior (el de Administradores Civiles del Estado), así como las preguntas de investigación e hipótesis vinculadas. Por ello, este apartado se desarrollará siguiendo esencialmente los 3 grandes objetivos, preguntas e hipótesis que guían la investigación. La táctica de desarrollo seguida incluye una reflexión sobre las fuentes utilizadas, para después expresar la existencia de un contexto complejo e interactivo que impacta sobre las sociedades y Administraciones públicas y que exige nuevas aproximaciones científicas para explicar el funcionamiento del Estado, entre las que destacan por su potencia las RIG en el marco politológico de la Ciencia de la Administración, por la importancia otorgada al factor humano o personal público (objetivo 1). Posteriormente, se continuará tratando cómo la alta función pública permite explicar y obtener informaciones apreciables sobre el funcionamiento de un sistema políticamente descentralizado cual es el español, en torno a factores relevantes como es la coordinación intergubernamental (objetivo 2). A continuación, se aludirá a las competencias que debe incorporar esa nueva función pública para interactuar positivamente en el contexto descrito (objetivo 3). Finalmente, se sugerirán nuevas posibilidades de estudio detectadas durante la elaboración de esta tesis.

### **4.1.- Reflexión sobre las fuentes utilizadas.**

Antes de avanzar, parece prudente comenzar por especificar las fuentes de que se ha nutrido esta tesis doctoral, con vistas a facilitar la evaluación de la validez y consistencia de los resultados. Para ello previamente puede resultar de utilidad recordar los objetivos e hipótesis específicas en que se focaliza el análisis intergubernamental que presentamos: El primero, pretende analizar la potencia de las RIG en tanto metodología de análisis para, usando como instrumento la función pública y en el contexto de la Ciencia de la Administración, iluminar cómo funciona nuestro Estado; el segundo, busca concretar si desde la alta función pública se puede realizar un diagnóstico o balance de un aspecto básico en los estados complejos, la manera en que las diferentes instancias de gobierno se coordinan; y, finalmente, en tercer lugar, se pretende dilucidar si el contexto interactivo en que se sustancian los asuntos públicos en nuestros días exige un nuevo perfil y competencias de nuestra alta función pública.

El abordaje de los tres objetivos ha requerido el análisis de fuentes secundarias, básicamente monografías científicas y artículos de revistas especializadas, tanto españolas como extranjeras, priorizando la selección de los mismos por temática pero también teniendo en cuenta los criterios de calidad de las revistas, por lo que muy especialmente en el caso de las extranjeras se han consultado las que forman parte de índices de reconocido prestigio. De ello da fe la nutrida base bibliográfica reseñada en la parte relativa a las fuentes. Como criterio selectivo también se aplicó además de la especialización temática en alta función pública, el cruce de las aportaciones derivadas de una perspectiva politológica y muy notoriamente ancladas en la Ciencia de la Administración, junto a las obtenidas de la consulta de los análisis intergubernamentales, tanto generales, como los muy escasos que versaban expresamente sobre la función pública. Lo que implicó la consulta de centenares de aportaciones, entre las que destacaron por su interés, sin ánimo de exhaustividad, las procedentes de nombres como Mariano BAENA, Manuel ARENILLA, José Manuel RUANO, Laura ROMAN, Salvador PARRADO, César COLINO, Nieves SANIGER, Miguel BELTRÁN, Luis Fernando CRESPO, Xavier ARBÓS (entre los españoles), o AGRANOFF, ANDERSON, METCALFE, PARRY, CHO, STEIN, ROVERE, WEIDNER o WRIGHT (entre los extranjeros).

Entre las fuentes secundarias utilizadas con carácter general se incluyen varios estudios realizados por el CIS, consignados en las fuentes, en que se interrogaba a los empleados públicos sobre aspectos relativos a su profesión o incluso a los ciudadanos respecto de su visión de los servidores públicos. Pero desgraciadamente pronto nuestras expectativas iniciales sobre su valor para esta investigación se vieron en buena medida frustradas, pues ni el enfoque tenía en cuenta claramente los aspectos intergubernamentales ni las preguntas tenían una relación directa con los propósitos de nuestra investigación; obviamente, ello no cuestiona el interés y relevancia que la explotación de esos datos han proporcionado a la obra de otros autores, con distintos objetivos y orientación, como por ejemplo la relativa a la escuela de la Sociología de la Administración pública encabezada por Miguel BELTRÁN. De este autor merece destacarse su obra sobre los funcionarios ante la reforma de la Administración (BELTRÁN, 1985), en que se señalan actitudes y opiniones con datos del CIS de los mismos ante la (entonces) eventual reforma de la función pública, pero sobre todo la publicada en 1977 a propósito de la élite burocrática española. Esta última se fundamentó en datos de una década anterior, obtenidos mediante una encuesta promovida por la Escuela Nacional de Administración Pública sobre el colectivo funcional perteneciente a cuerpos superiores (unos 23000 efectivos, de los que se seleccionó una muestra de 855 entrevistas). BELTRÁN utilizó 7 factores explicativos: sexo, edad, origen regional, origen social, titulación académica, pertenencia a un cuerpo y a un ministerio. Como es notorio, no se abarcó el factor intergubernamental sino muy indirectamente, a través del origen territorial. Respecto del mismo, cabe expresar que BELTRÁN concluyó que en la élite burocrática está sobrerrepresentado el interior del país, existiendo un claro déficit respecto de las regiones periféricas, lo que le hace dudar si Madrid no solo es centralista burocráticamente hablando sino que, además, lo es con carácter hereditario. Datos obtenidos por el autor de esta tesis y publicados recientemente (CRESPO 2015c), aunque en puridad procedan solo de dos altos cuerpos de la Administración del Estado (el de ACE y la Carrera Diplomática –categoría de embajadores), confirman que años después la situación no ha variado demasiado. Otros aspectos destacables de la obra de BELTRÁN sobre la élite funcional que hemos manejado es su definición de élite burocrática, las consideraciones históricas sobre su origen y factor de diferenciación en tanto colectivo, y los aspectos relativos

al origen social de los empleados públicos (los estratos altos de la sociedad española) junto a su escasa permeabilidad al cambio social.

De mayor interés han sido los documentos consultados procedentes del Instituto Nacional de Administración Pública, algunos de ellos mimeografiados, pues en ellos, además de los principales aspectos relativos al contexto político y administrativo español, se aportaban interesantes apuntes sobre función pública comparada y muy especialmente respecto de la alta función pública y directiva, y se trasladaban valiosas sugerencias sobre el camino reformista a emprender. Entre los documentos aludidos, cabe destacar el destinado a los modelos comparados de selección de empleados públicos, o a la carrera administrativa (ambos fechados en 2013), la memoria final del grupo de investigación para el estudio del empleo público (INAP 2009-2011), o el muy interesante consagrado al análisis de la formación para el ingreso en la función pública superior (INAP 2015). En ellos se verificó la preocupación del INAP por analizar estratégicamente el acceso a la alta función pública, habida cuenta de la relevante posición que tiene la misma en nuestro sistema político y, en definitiva, en nuestra democracia.

Con todo, y a pesar del interés de esa bibliografía y documentos a efectos informativo y orientador respecto del estado del conocimiento en el ámbito temático sobre el que gravitaba nuestra investigación, siendo necesarios para abordar los tres grandes objetivos específicos, se tornaron insuficientes para poder desarrollar con éxito el segundo y el tercero, lo que implicó la necesidad de diseñar, aplicar y explotar datos de procedencia empírica, mediante un cuestionario elaborado ad hoc así como a través de entrevistas.

En lo que concierne a la elaboración del cuestionario, cuyo tenor literal puede observarse en el anexo correspondiente, cabe precisar que se diseñó con carácter auto-administrado, para ser respondido de manera telemática “on line”, con respuestas cerradas y abiertas. Su elaboración implicó la determinación de varias decisiones críticas: qué preguntar, a quién consultar, posible anonimato de las respuestas y mediante qué medios hacerlo circular, por ejemplo. Respecto de lo primero, y a riesgo de que el cuestionario fuera demasiado extenso, se solicitó información sobre la visión del sistema español de RIG, las funciones intergubernamentales de la alta función pública, los roles que desempeñan los altos funcionarios, actitudes ante la cooperación y coordinación entre Administraciones, las competencias requeridas, importancia de la movilidad y selección, etc. La redacción de las preguntas se realizó en un contexto académico, por lo que teníamos dudas sobre si los destinatarios las entenderían adecuadamente, dudas que fueron descartadas después de la realización de un pre-test a 3 altos funcionarios, quien garantizaron comprender perfectamente la jerga académica, más técnica pero más precisa, gracias a su formación, cualificación y funciones. Respecto de lo segundo, los destinatarios del cuestionario, cabe expresar que se trataba de altos funcionarios, pero en concreto de miembros del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Ello nos obligó previamente a definir qué entendemos por “alta función pública” y expresar que utilizamos como colectivo si no representativo sí expresivo de la misma a los ACE, respecto de los cuales pivota el estudio de caso. Dicho cuerpo es el único generalista en la AGE con carácter predirectivo y directivo, cuyas funciones incorporan el asesoramiento a los políticos, la gestión de los recursos comunes de los departamentos y, en buena medida, una proyección intergubernamental de sus responsabilidades habida cuenta de la entonces presumible, después contrastada, participación de una elevada proporción de los mismos en órganos de cooperación y coordinación inter-administrativos. Somos conscientes de que al focalizar en este cuerpo la extracción de información se pierde en amplitud lo que se gana en intensidad, por lo que asumimos conseguir más información y de

mejor calidad de un solo cuerpo importante y singular (especializado en lo general y estratégico) que informaciones más fragmentarias y generales de varios otros. A esta determinación nos condujo, además de la optimización de los (escasos) recursos disponibles de que disponía el investigador, el conocer los resultados empíricos de cuestionarios aplicados en EEUU en el siglo XX, en los cuales se expresó que en la función pública existen tantas percepciones y actitudes ante las RIG como en la sociedad general, por lo que no pueden extraerse conclusiones generales, pero que sin embargo sí podían consolidarse ésta respecto de colectivos de funcionarios concretos, definidos por una política pública o ámbito sectorial específico. Así lo plantea McCULLOCH (1965) (“Public officials reflect almost as wide a divergence of attitudes toward intergovernmental relations as would be found among the whole population. It is not possible to attribute a single pattern of attitudes to all public officials. It may be possible to identify a pattern of attitudes which characterizes a group or subgroup of public officials”) y previamente WEIDNER (1960). Respecto de estos análisis empíricos, producidos en EEUU hasta bien entrado mediados del siglo XX, cabe decir que no fueron de fácil acceso a pesar de estar publicados; por poner un ejemplo, del libro del profesor WEIDNER que da cuenta de las RIG vistas por funcionarios públicos en EEUU (esencialmente del Estado de Minnesota) no había copia alguna en bibliotecas españolas y hubo que solicitar vía préstamo interbibliotecario la consulta a una de las pocas universidades europeas que lo poseía en depósito. Dicha consulta, por otra parte, tampoco fue tan fructífera como hubiera podido pensarse, y no solo por el trecho histórico transcurrido desde la publicación de las obras hasta nuestros días y por estar ubicada en una cultura administrativa distinta, sino por el relevante de haber sido pensadas para funcionarios (elegidos y/o designados) de los estados (federados), de la Administración local, y solo de manera marginal para la alta función pública al servicio del nivel federal de gobierno. Con todo, las conclusiones generales son de interés y, aunque no sin dificultades, pueden sugerir aspectos comunes y diferencias con nuestro estudio. En España no conocemos estudios comparables.

En esas condiciones, se optó por utilizar como colectivo diana a los ACE, teniendo en cuenta que se trata de un cuerpo que escasamente supera el millar de efectivos, de los cuales 982 estaban en activo según información datada en julio de 2016. Desde el primer momento se descartó la posibilidad de realizar un estudio estadístico a efectos inferenciales o probabilísticos, para lo que habría que haber obtenido una alta tasa de respuesta (unas 280 respuestas para un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%), entre otras cosas por el difícil acceso a los miembros del colectivo, aspecto que ya habíamos comprobado en una investigación previa dirigida por el profesor RUANO y publicada por el INAP en 2014. Ello nos impulsó a utilizar varias técnicas de muestreo, como el muestreo en cadena o bola de nieve, en que después de observar a un sujeto, se le solicitaba ayuda para identificar otros funcionarios del mismo cuerpo. También nos auxilió eficazmente la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y el Instituto Nacional de Administración Pública de España, mediante la difusión en sus redes especializadas del enlace al cuestionario, así como, finalmente, Administración Digital, web orientada a altos funcionarios antiguos alumnos del INAP, entre los que se hallan los ACE. Con todo este apoyo se consiguieron 102 respuestas, cantidad no despreciable habida cuenta la importancia de los miembros del Cuerpo y la talla del colectivo. Los datos resultantes, sin pretender transponerse como “representativos” a efectos estadísticos, sí pueden considerarse como cualitativamente significativos para explicar estructuralmente el fenómeno estudiado, lo que además se reforzó mediante el uso de entrevistas semi-estructuradas a altos funcionarios y académicos (o las dos cosas a la vez), miembros del Cuerpo o que hubieran tenido responsabilidades políticas sobre la alta función pública (así se

entrevistó a Manuel Arenilla, Mariano Baena o Sabino Cassese, entre otros). Con dichas entrevistas se pretendía aclarar paradojas y obtener informaciones adicionales sobre aspectos relevantes de la investigación.

Otro criterio adoptado fue el anonimato de las respuestas al cuestionario. Ello nos permitió conseguir mejor información de miembros de un cuerpo con gran cercanía a la política, en la que hoy por hoy cifran parte de sus expectativas de carrera, que la estereotipada y exenta de compromiso que a veces se utiliza cuando se proporciona nominativamente. Esto ha impedido segmentar los datos por sexo, ministerio y lugar territorial de destino (en un universo tan pequeño cruzar esos datos podría acabar con el anonimato), pero en cambio obtener una información más rica y variada que la que se habría obtenido de otro modo.

#### **4.2.- Un contexto complejo e interactivo que exige nuevas aproximaciones científicas.**

Una vez señaladas las fuentes, sus potencialidades y limitaciones, puede continuarse expresando la importancia de definir el contexto político y social con que debe confrontarse la Administración y función pública en el momento presente. Este contexto, que posteriormente se completará con el propio a la Administración y función pública española, no es algo menor pues se considera del máximo interés una de las características de las Administraciones públicas explicitadas por BAENA (1988, 29 y ss. ), la contingencia, es decir, la relación de dependencia existente entre las citadas Administraciones con factores tales como el contexto histórico, el grado de desarrollo tecnológico, el territorio o la cultura política y social, lo que también habrá de afectar necesariamente a las teorizaciones y aproximaciones científicas que se realicen sobre ellas.

Desde hace años la OCDE viene planteando aspectos diversos de este contexto (por ejemplo, en OCDE 1997), destacando la paulatina pérdida de centralidad del nivel nacional de gobierno, la emergencia de actores subnacionales que compiten con las Administraciones de ámbito nacional y que se configuran como nexos imprescindibles en las redes de prestación de servicios, la aparición de actores inter/supranacionales con incidencia en las formulación, financiación y control/evaluación de las políticas públicas y finalmente la evolución hacia un sistema de relación que privilegia la interacción e interdependencia entre actores públicos de diferentes niveles, en el marco de sociedades más complejas y exigentes sometidas a la globalización y a nuevas técnicas de gestión pública. Entre nosotros, MORATA (1991, 156) señaló tempranamente la importancia de la fragmentación, complementariedad, interdependencia e interacción para el funcionamiento de los sistemas político-administrativos. Y teniendo en cuenta el impacto de la descentralización política del poder a nivel interno y la translación de capacidades de actuación a las Comunidades Europeas, varios autores, entre los que destaca BAÑÓN (1993) expresaron la necesidad de una recomposición funcional e institucional de la Administración general del Estado al nuevo contexto, y de nuevos análisis científicos en consecuencia, pues existía un abismático contraste entre los esfuerzos políticos e institucionales dedicados al análisis del ordenamiento jurídico y la escasa energía consagrada al estudio de la gestión de las políticas públicas y del funcionamiento real del Estado.

En esta condiciones, entendimos que el enmarañado entorno en que interviene nuestro Estado se concreta en un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores de gran diversidad, con niveles de Administración

interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a cada segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación las diferentes políticas, pero además por estar sometidas éstas a distintos grados de gobierno multinivel. En definitiva, un contexto en que hay que conjugar la dificultad de integrar preferencias en un proceso de participación intergubernamental o multinivel fluido y con un utillaje tecnológico emergente e incierto.

Los requerimientos de ese entorno propician la impotencia de las viejas categorizaciones procedentes esencialmente del Derecho Público, y la emergencia de nuevos modos y enfoques de reflexión sobre el sector público y sus políticas, entre los que destaca el Gobierno Multinivel o las RIG por su potencia conceptual y analítica, sobre todo cuando se enmarca en la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración, para la investigación y explicación del funcionamiento de nuestro Estado.

---

### ***1.- La aportación de la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración.***

La Ciencia de la Administración es una perspectiva científica dentro de Ciencia Política que permite una aproximación al estudio del poder apoyándose en un instrumento e institución clave para la consolidación y despliegue del mismo sobre la sociedad: la Administración Pública. En tanto perspectiva científica adopta una metodología multidisciplinar y se beneficia de los estudios realizados desde diferentes áreas científicas, particularmente el Derecho, la Sociología, la Economía, la Psicología, Historia, Estadística, por solo citar algunas de las más importantes. Entre los diversos enfoques analíticos que pueden combinarse con la Ciencia de la Administración, se estima que el de las RIG es uno de los más fecundos, tanto desde una perspectiva heurística como explicativa.

Y ello es así, centrándonos en la Ciencia de la Administración, porque entre las notas características de la misma se incluyen aspectos relevantes para un entrecruzamiento fértil con las RIG. Entre ellos cabe citar, sin ánimo de exhaustividad, la fragmentación de los aparatos públicos incorporando la dimensión territorial y la nota de la contingencia, que, como se ha explicitado, explica que la Administración está en consonancia con los principales aspectos que caracterizan a la sociedad en cada momento histórico, como por ejemplo el entorno político y asimismo el grado de desarrollo del conocimiento científico y técnico. Por otra parte, su despliegue analítico permite descomponer el estudio de las Administraciones, en línea con la Teoría de la Organización, de acuerdo con cinco grandes factores, entre los cuales el factor humano o los recursos humanos tiene una relevancia indiscutible. En efecto, el profesor BAENA los incorpora a las dimensiones que permiten analizar e intervenir adecuadamente en las organizaciones públicas y que son esenciales a efectos de mejorar la gobernanza y buena administración de la sociedad (ARENILLA 2010), las cuales, junto al factor humano, se concretan en el diseño orgánico, los recursos económicos y presupuestarios, las fórmulas de gestión y, finalmente, el sistema de producción, distribución y circulación de informaciones y comunicaciones. La relevancia otorgada al factor personal, político y profesional, en el ámbito público coincide sustantivamente con la dedicada al capital humano expresamente entre las pautas de análisis de las RIG de acuerdo con los principales estudiosos, aspecto al que se volverá con posterioridad, lo que genera implicaciones y sinergias evidentes en un contexto de conformación y gestión de los asuntos públicos interactivo y multinivel.

Respecto del estado del conocimiento científico sobre la función pública cabe apreciar que se cifran por cientos las monografías y capítulos de revistas especializadas en que se trata el asunto, aunque sin embargo el tratamiento de la misma desde la Ciencia de la Administración no es tan abundante y desde una perspectiva intergubernamental es escasa y fragmentaria, alcanzando cuando se trata el asunto a describir algunos aspectos del complejo entorno que afecta al personal público, pero sin darle (salvo excepciones) un desarrollo propio y profundo en términos institucionales ni de capacidades que debe el personal público incorporar.

Incluso en la nutrida selección bibliográfica analizada con motivo de esta tesis se constata que los estudios que dan una relevancia macro o institucional a la función pública son la excepción y que, sin embargo, predominan (como en el universo del que son muestra) los realizados bajo parámetros jurídicos o de mera gestión de personal. Lo que permite afirmar que, salvo las excepciones a que después se hará mención, los estudios en el pasado inmediato y en la actualidad sobre empleo público en nuestro país se centran en el análisis de los modelos comparados, el acceso y la selección, la formación, la carrera, el sistema retributivo, la buena administración y ética, el desempeño, eficacia y eficiencia, la gestión por competencias, el impacto del EBEP, la dirección pública profesional y el impacto de la crisis económica (CRESPO 2015b, 34). Y que ello pone de manifiesto la necesidad de nuevos estudios multidisciplinares en que, sin menosprecio de los aspectos instrumentales, se reconozca y ponga en valor la importancia de la función pública en tanto elemento estructuralmente necesario para nuestra sociedad, arraigado en las instituciones del Estado, y que por añadidura se acompañen del impacto que la gobernanza actual imprime a nuestra democracia y los problemas derivados (CRESPO *ibídem*, 33).

Un análisis de las fuentes existentes, con independencia del área de conocimiento en que se posicionan y si han sido elaboradas por académicos o altos funcionarios, con las prevenciones a las clasificaciones estancas puestas de manifiesto en su momento, parece oportuno, aunque dejando para el final el tratamiento desde la Ciencia de la Administración y de las RIG, pues dicho examen permite señalar algunos aspectos que han contextualizado y posibilitado avanzar en la investigación. Dicho análisis ha sido realizado por el autor en varias publicaciones, pero particularmente en aquella que se focalizó en el estudio del acceso al empleo público como objeto de interés político, profesional y científico (CRESPO 2014) incardinada en una obra más amplia, dirigida por el profesor RUANO (2014) que, en su conjunto, trataba del ciclo selectivo en la Administración general del Estado, realizando un diagnóstico de su situación y elaborando propuestas de mejora, después de un importante trabajo empírico apoyado en cuestionarios y entrevistas. Otras obras del autor en que se hacen amplias consideraciones sobre el estado del conocimiento científico en torno a la función pública en términos intergubernamentales son aquellas que versan sobre el origen geográfico de los empleados públicos (CRESPO 2005c), la importancia de la función pública para el estudio de la coordinación en nuestro Estado (CRESPO, en prensa), aunque cabe expresar que el acceso y consulta a fuentes académicas se ha actualizado hasta el momento de redactar estas líneas.

Sin perjuicio del interés de algunas de las obras consultadas procedentes de diversas áreas de conocimiento, y con independencia de que su autoría correspondiera a académicos o altos funcionarios de la Administración, y teniendo en cuenta, por otra parte, que dichas obras fueron objeto de mención en la parte relativa a la discusión bibliográfica, se estima de interés mostrar aquí la conexión de la investigación con la Ciencia de la Administración y con el enfoque de las RIG. Se estima que la Ciencia de la Administración, precisamente por su carácter multidisciplinar, permite explicar mejor los nuevos fenómenos, lejos de las rigideces que

provocan los ángulos muertos de las ciencias jurídicas y sociales clásicas y precisamente y deliberadamente entendiendo que es en las fronteras de las mismas donde se obtiene mayor innovación y enfoques susceptibles de entender mejor las realidades políticas y sociales. Desde luego, nuestra investigación debe mucho al planteamiento científico que, para dicha ciencia, expresa BAENA en su fundamental Curso de Ciencia de la Administración, varias veces reeditado desde los años 80 (nosotros hemos utilizado la edición de 1988). Además de los fundamentos científicos de dicha Ciencia, en el marco de los estudios politológicos, BAENA expresa las características que sustentan y diferencian a la Administración pública de otras organizaciones, destacando aspectos como su especificidad, fragmentación, extensión, indiferenciación entre política y administración y contingencia. También incorpora los factores administrativos, destacando entre ellos los recursos o factor humano, al que otorga una gran relevancia tanto institucional como operativa, particularmente al segmento superior del empleo público. De esa importancia es expresión el esfuerzo por definir a los altos funcionarios como burócratas en la medida en que son los empleados públicos que ejercitan el poder administrativo al máximo nivel, ponderando la importancia de su nivel educativo y gran especialización junto a un conjunto de características que facilita el análisis empírico y comparativo (BAENA 1988, 438 y ss.). Precisamente ese concepto de “burócrata” lo hemos tenido muy en cuenta en la determinación de qué entendemos por alta función pública en este trabajo en el marco de la AGE: “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, así como por su posición central en el entramado de interacciones que vincula a la política con la sociedad a través de la Administración. Ello les exigiría una especial solidaridad con el Estado y el interés público” (CRESPO 2015a, 61). Y sin duda uno de los colectivos que con mayor propiedad puede formar parte de ese segmento es el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

En la década de los 90 del pasado siglo, bajo la dirección del profesor BAENA varios investigadores hicieron trabajos doctorales en relación con la alta función pública y los altos cargos, como engarce necesario con singularidades de interés entre los subsistemas político y administrativo, fundamentalmente en el marco del poder ejecutivo del Estado. Destacan entre ellos los publicados por PARRADO (1996) que versó sobre las élites político-administrativas del Estado central español entre 1982 y 1991; ROMÁN (1997), sobre los altos funcionarios del Estado en la élite político-administrativa durante la transición; o el de VALDIVIELSO (1996), sobre la carrera diplomática en España. Aunque no siempre han coincidido con nuestros intereses ni en tanto punto de partida ni planteamiento, sí conviene destacar la importancia del acervo conceptual y rigor analítico desprendido de los mismos, así como el análisis de algunos aspectos relevantes, entre los que cabe citar la concreción de las pautas seguidas para el reclutamiento de las élites político-administrativas en la AGE (PARRADO), la emergencia del “administrador político” habida cuenta de la importante presencia de funcionarios en puestos de designación política (ROMÁN) y los datos sociológicos y de origen geográfico de los miembros de la carrera diplomática (VALDIVIELSO).

Otra aportación de BAENA (1999) nos ha proporcionado sugerencias y abierto horizontes en la investigación. Nos referimos a su obra sobre las élites y conjuntos de poder en España (1939-1992), en que mediante fuentes empíricas analiza y explica el fenómeno del poder en nuestro país, enfatizando la importancia no tanto de las personas, sino de la red de relaciones establecidas en torno a lo que denomina cúpula organizacional, donde se adoptan las

principales decisiones que estructuran la realidad social. BAENA descubre que el poder está determinado por estructuras y no solo por personas concretas, por lo que lo relevante no son tanto éstas como las relaciones entre centros de decisión; en otras palabras, es más interesante hablar de grupos de poder que de élites. Pues bien, cobra relevancia conocer qué posición tiene en ese marco la alta función pública, y a ello hemos dedicado modestamente algún esfuerzo en esta investigación, pues se ubica a la alta función pública en el corazón del Estado, aunque a efectos intergubernamentales y solo referidos a un cuerpo, pero sin desconocer que sería muy deseable que se hicieran más estudios consagrados a la misma, en su conexión con otras fuentes y conjuntos del poder social. La obra de BAENA que glosamos supuso un hito importante en tanto culminó brillantemente los estudios sobre las élites administrativas (en esta obra, frente a su producción anterior, el autor prefirió la denominación de grupos de poder) y su posición en el sistema político iniciados a finales de los años 60 desde la Sociología, con el importante hito que supuso la obra de BELTRÁN (1977) citada antes, y continuada por la colectiva (BAENA, GARRIDO y PIZARRO, 1984), sobre la élite española y la presencia en ella de burócratas.

Expresamente en el marco de la Ciencia de la Administración, ha sido objeto de consulta la obra del más conspicuo continuador académico de BAENA, Manuel ARENILLA. En primer lugar, cabe destacar la riqueza de sugerencias, hipótesis y evidencias que se desprenden de la misma a los efectos de nuestro trabajo, y muy singularmente la escrita e impulsada por dicho autor en los últimos años en que ha compatibilizado sus preocupaciones académicas con la responsabilidad de dirigir el Instituto Nacional de Administración Pública de España. En efecto, trascendiendo las discusiones metodológicas relativas a la Ciencia de la Administración, este autor plantea la necesidad de estudiar la manera en que el poder público ejerce la dominación en la sociedad a través de las Administraciones públicas y del personal público, tanto político como profesional. Ello implicaría estudiar el entorno en que intervienen y en el que se integran, así como determinar los medios que utilizan para lograr sus fines (ARENILLA 2010, 39), en el marco general de la función de la Administración de participar en la conformación social a partir de su posición e intervención en los grupos de poder de la sociedad.

Como colofón de su visión de la Administración pública sobre la que opera la función pública, ARENILLA plantea unos parámetros con los que estamos de acuerdo, concretados en “...una Administración compleja, que ejerce el poder político y que participa en sus decisiones; interrelacionada en su parte superior con otras posiciones de poder y en interacción con actores sociales a los que condiciona y es condicionada de forma variable por ellos; que interactúa con las instituciones políticas y con otras administrativas, con el fin de dar cumplimiento a las decisiones conformadoras o para ejercer el poder propio de la burocracia y de sus grupos; que ejerce la discrecionalidad en la adaptación de la decisión a la ejecución concreta; que es vehículo de transmisión de las decisiones, valores y creencias del centro político o decisonal, pero que puede condicionarlos por su propia cultura organizativa y por sus propios intereses” (ARENILLA 2010, 60).

En el marco de esa Administración compleja es donde hay que ubicar los factores administrativos que plantea BAENA y muy especialmente el relativo a los recursos humanos necesarios para concretar, dar viabilidad y llevar a cabo las actuaciones públicas. Dichos recursos humanos requieren un perfil, naturaleza y formación distintos según la función que se aborde, la actividad que se va a desarrollar y el entorno en que hayan de desplegar su acción, aspecto precisamente que es objeto de estudio en la tesis que presentamos, pues constituye uno de sus objetivos expresos, como es conocido. Precisamente por ello, y siguiendo con una

poderosa metáfora sugerida por ARENILLA (2010, 54), la función pública se configuraría como un actor plural y variado, que representa una obra enmarcada en un decorado constituido por la conexión entre poder y sociedad y el ejercicio de la dominación, cuya acción y diálogo no debe imponerse al sentido y propósito global de la pieza, lo que generaría confusión endogámica, sino consagrarse y ser concordante con el propósito final de la representación: prestar servicio a la sociedad y garantizar la cohesión social. Lo que sin duda implica buscar la armonía entre mensaje, trama, acción, actores y decorado, lo que no es sencillo ni evidente.

Siguiendo a BAENA, ARENILLA (2010, 57), ubica la Administración pública, aunque no todo su tejido orgánico y personal, en el conjunto decisional político, particularmente las posiciones superiores. Desde luego, el grado de colonización e interrelación entre unas posiciones y otras depende de la cultura político-administrativa del país, y de las relaciones de intercambio e influencia mutua entre política y administración (en otras palabras, entre políticos y altos funcionarios en el caso español). Con lo que la Administración pública, y la alta función pública en particular, participa en la conformación social por su integración en la cúpula organizacional a través de su centro decisional mediante el influjo recíproco y parcial solapamiento entre políticos y altos burócratas.

Si como indican las evidencias lo anterior es cierto, analizar el rol de los directivos públicos y altos funcionarios en un sistema político dista de ser un ejercicio técnico, y debe considerarse su posición en el entramado o grupo de poder que adopta las decisiones conformadoras, lo que implica obligatoriamente su conexión con aspectos institucionales y democráticos de base, de lo que se derivan importantes interrogantes; un ejemplo de los mismos sería si el acceso al empleo público a través de esos colectivos no prefigura directa o indirectamente la participación en las decisiones políticas conformadoras, y si esto fuera así, entonces se impondría la necesidad de reflexionar sobre los sesgos asociados al acceso desde una perspectiva socio-económica pero también, y a ello hemos dedicado varias páginas en la investigación, desde una perspectiva territorial, máxime en un Estado, como el español, con fuertes sensibilidades respecto del rol e identidad de la AGE. No hay que olvidar, como ponen de manifiesto los datos manejados en la investigación, que a pesar de la fuerte descentralización política del poder emprendida desde la restauración democrática de 1978, la procedencia geográfica de los altos funcionarios estudiados sigue siendo muy similar a la existente en los años 60 de acuerdo con el estudio de BELTRÁN (1977) o a los años 70, según el estudio de ALVAREZ (1980) sobre el que volveremos posteriormente. Como tampoco cabe desconocer que, habida cuenta la relevancia de la función pública directiva y la alta función pública en general en la configuración de las principales decisiones conformadoras, es muy sugestivo analizar la participación en el juego de los diferentes intereses y funciones públicas implicadas (del Estado, pero también el resto de las territoriales y muy señaladamente las autonómicas), lo que nos conduce de la mano a la pertinencia del análisis intergubernamental que hemos practicado en los términos planteados por AGRANOFF, ANDERSON u otros autores. Aspectos como la confianza, credibilidad y, en definitiva, legitimidad que los ciudadanos (particularmente de los territorios con mayor identidad propia) depositan en la acción pública del Estado están en juego.

Lo anterior pone en evidencia una cuestión central, de gran interés político y científico en palabras de ARENILLA (2014a, 28): la representatividad de la función pública respecto de la sociedad a la que sirve, impactada por sesgos territoriales, socio-económicos y educativos entre otros.

Abundando más, esta cuestión afecta muy singularmente al segmento directivo y a la alta función pública por su importancia en el poder ejecutivo, entre otras cosas porque una porción muy importante de los cargos de nombramiento político tiene su origen en ellas. Lo que, en definitiva, indica la relevancia del asunto es que esos altos empleados públicos “ocupan una parte de los puestos que forman parte del sistema de poder de una sociedad e intervienen en el proceso de formulación de las políticas públicas. No es difícil deducir que esto tiene incidencia en el establecimiento de las prioridades políticas y en el funcionamiento mismo de la democracia”, por lo que puede concluirse que aspectos como la selección y gestión del empleo público afectan a principios como la igualdad, representatividad y a cómo y por quien se adoptan las decisiones públicas (ARENILLA 2014a, 25).

En el contexto general expuesto, ARENILLA (2014a) y el INAP consideran que la función pública del futuro en nuestro país debe ser “ser una función pública profesional, integrada por personas capacitadas y con talento para lo público, representativa socialmente y con legitimidad (prestigio)”, lo que exige una reforma del modelo actual mediante varios ejes transformadores: la planificación y estructuración del empleo público, el acceso a la función pública, la carrera administrativa, la dirección pública y la evaluación del desempeño (PASTOR ALBALADEJO 2015, 210). El propio ARENILLA hace importantes alusiones a factores relevantes para comprender los ejes sobre los que se sitúa el debate en la actualidad, citando expresamente la politización y administrativización de la función pública española, su carácter representativo de la sociedad y la necesidad de su apertura y orientación a las competencias profesionales.

La aportación que significa esta tesis, por lo tanto, estimamos que está perfectamente encuadrada en este tipo de inquietudes, cuyo origen tiene resonancias lejanas en el tiempo, y propone aspectos para entender mejor la problemática junto a datos empíricos que ilustran la relevancia de la alta función pública o estratégica funcionalmente e institucionalmente, y orientan horizontes de cambio. Y ello además aderezado por dos criterios: incorporar un nuevo enfoque analítico (el de RIG) y una metodología empírica, aunque reducida esencialmente a un alto cuerpo de la AGE, el de ACE.

---

## ***2.- La potencia de las RIGS***

Como a estas alturas ya es conocido (véase el marco analítico y la revisión bibliográfica), las RIG constituyen un enfoque analítico que nace en EEUU en los años 30 del pasado siglo y que hace énfasis en el estudio del funcionamiento de los estados a partir de cómo se sustentan las relaciones entre unidades de gobierno y administración de los distintos niveles de gobierno, dando por lo tanto especial relevancia no tanto a las categorías más o menos rígidas del Derecho Público como a aspectos dinámicos tales como la interacción entre actores públicos en un contexto de participación multidireccional y fluida, y en que cobran especial interés las reflexiones y técnicas para comprender y encarar el conflicto, la cooperación, la coordinación y la negociación.

Las RIG incorporan unas pautas de análisis en que el factor humano tiene una consideración especial. Así se desprende de la obra de uno de los clásicos (ANDERSON, 1960), que además de expresar que la gestión y administración intergubernamental debe formularse necesariamente en términos de relaciones y conductas humanas, concreta el atractivo

de estudiar aspectos como el número y variedad de funcionarios públicos intervinientes, la intensidad y regularidad de los contactos entre ellos, la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios, etc. El interés de estos aspectos ha sido realzado por la literatura científica; por ejemplo, CHO (2007), destacó la importancia de las actitudes y acciones de los oficiales públicos, pues cómo ven y perciben ellos el sistema político en acción es una dimensión importante en términos intergubernamentales, aunque también lamenta que no hay demasiada investigación empírica y sean escasos los hallazgos (CHO 2007, 51). Sin duda, este autor tenía muy presente que desde los estudios empíricos americanos de mediados del siglo pasado, impulsados desde la Universidad de Minnesota y sobre los que se ha hecho referencia en la parte relativa a las fuentes, no ha habido aportaciones relevantes con base empírica.

La estela de ANDERSON ha sido seguida por otros autores, entre los que cabe destacar a los siguientes, sin ánimo de exhaustividad, por ser aquellos que han generado las aportaciones sobre las que pivota el debate a nivel internacional.

Por una parte, Deil WRIGHT (1978 y 1997), quien además incorpora un sugestivo esquema para clasificar a los estados de acuerdo con la tipología de relaciones que se producen entre los diferentes niveles de gobierno, definiendo básicamente 3 posibilidades: modelo inclusivo, separado y superpuesto. Esta caracterización nos permitió realizar un conjunto de preguntas a los ACE que mostraron como en nuestro Estado en los últimos años, a pesar de que todavía es mayoritaria la opinión de que funciona de una manera cooperativa y en que los diferentes niveles de gobierno participan activamente en las principales políticas públicas, va ganando peso rápidamente la de los que estiman que la orientación es hacia el modelo separado (modelo conflictivo en que los niveles de gobierno comparten lo menos posible y pretenden tener facultades exclusivas sobre los ámbitos materiales que encarnan sus competencias) (CRESPO, en prensa).

Por otra, AGRANOFF (1991, 26), otorgó especialmente a los empleados públicos la importante función de acceder al centro político mediante sus grupos de especialistas funcionales, las élites locales y los funcionarios de nivel nacional. Aspecto que conecta claramente con las preocupaciones de los estudios de la Ciencia de la Administración ya citados. La obra de este autor es rica en alusiones a la importancia del empleo público en el marco de las RIG, sin olvidar que en el ámbito norteamericano se incluye dentro del mismo al personal público procedente de designación política y nombramiento. Como ejemplo, en la obra citada incluyó como enfoque emergente de investigación la conducta de los participantes en las RIG, y expresamente a los empleados públicos.

Otro estudioso de la importancia de la función pública a nivel intergubernamental es PARRY, quien analiza el Civil Service británico y que plantea una muy interesante conclusión: que la alta función pública es un factor que puede potencialmente favorecer unas buenas RIG en Reino Unido, pues incorpora funciones lubricantes y adhesivas sobre el sistema político-administrativo (PARRY 2012), aspecto al que sin duda podría añadirse el argumento proporcionado por STEIN (1984) al apuntar que las RIG y el gobierno mejorarían si se impulsaran carreras multinivel para los empleados públicos. Precisamente, sobre este aspecto solicitamos información en nuestro trabajo empírico a los ACE, y de los resultados se desprende un respaldo general a dicho argumento. Finalmente, y en la línea de ponderar la importancia de la función pública cabe citar el planteamiento de VERKUIL (2015), que la visualiza como una infraestructura humana que permite a las sociedades reaccionar ante situaciones críticas con una mejor y mayor resiliencia.

Los estudios de la función pública desde una perspectiva intergubernamental en España son escasísimos. Los estudios intergubernamentales en nuestro país se han ocupado preferentemente del reparto y negociación de competencias, marco general de cooperación y coordinación, futura forma del Estado español, la financiación autonómica o el análisis multinivel de alguna política pública concreta (véase las temáticas sobre las que versan los estudios intergubernamentales en España en COLINO 2012a) . Merece su consulta, por ejemplo, a tales efectos los elaborados por ALDA (2010) y SANIGER (2005), sobre el cambio político, evolución y disfunciones de las RIG en España, o sus dimensiones institucionales (ALDA, CICUÉNDEZ y RAMOS, 2006). Sin embargo, son excepción los que se centran en los actores críticos sustantivando entre éstos a la función pública. Sin embargo, y como se reseñó en la revisión bibliográfica, cada vez son más los autores que, de manera directa o indirecta, plantean la necesidad de que los análisis de la función pública incorporen la dimensión intergubernamental o multinivel como elemento explicativo del funcionamiento del Estado (por ejemplo, GARCÍA MORALES 2006, 10), o por la importancia que el modelo relacional entre políticos y funcionarios tiene para la configuración y adopción de decisiones políticas, así como para su ulterior implantación (ARENILLA 2010, 53-54).

En los últimos años se constata un incremento de la preocupación sobre los actores en general, y sobre la alta función pública en particular, junto con el respaldo de análisis empíricos, entre estudiosos españoles. Primeramente, es de interés el trabajo elaborado por RUANO et al. (2014) que analiza el ciclo selectivo del personal de la Administración General del Estado, centrándose en aquellos cuerpos cuyos procesos selectivos son gestionados desde el INAP, entre los que se halla el de ACE; de dicho trabajo merecen retenerse especialmente los datos obtenidos respecto de la procedencia territorial de los ACE, que junto con los proporcionados por ALVAREZ (1980), nos permitieron extraer conclusiones sobre la inalterable sobre-representación de Madrid y las comunidades mesetarias, frente a las periféricas, en un estudio que versó sobre el pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado (CRESPO 2015c). En segundo lugar, merece mención la publicada por DE LA PEÑA y al. (2015), sobre la dinámica de funcionamiento y valores y percepción de los agentes políticos y técnicos en las conferencias sectoriales entre 2001-2012, pues aunque el análisis se focalice en la participación en un instrumento de cooperación (las conferencias sectoriales), se otorga cierto protagonismo a la alta función pública. Y finalmente, debe destacarse muy singularmente la obra coordinada por ARBÓS (2009), sobre la posición de los actores en las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico, la cual 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. Asimismo, dicha obra incorpora varias páginas 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, lo que constituye una preocupación compartida con el autor de esta tesis, como se pone de manifiesto en nuestro análisis de las percepciones y actitudes de la alta función pública del Estado y su impacto sobre la coordinación multinivel (CRESPO, en prensa), o respecto de las competencias que deben atesorar los altos funcionarios públicos de la AGE (CRESPO 2015a).

**Todo lo anterior, recordando el primer objetivo específico de esta investigación, nos hace declarar que la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración, cruzada**

**con el marco analítico de las RIG, puede y debe considerarse como válido para iluminar a través de la alta función pública el funcionamiento de nuestro Estado.**

#### **4.3.- La alta función pública y la coordinación de nuestro Estado**

Otro de los objetivos específicos de la investigación consiste en 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 España en un contexto de fuerte descentralización política interna y de gran complejidad externa.

Entre otros aspectos, 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 (1993), 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 GARCIA 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 para diferenciarla de otros términos vecinos (METCALFE, 1994; CRESPO, en prensa), 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 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).

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, en prensa) 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. 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...”.

Finalmente, 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, referenciadas en las fuentes, y de las que nos han dado cuenta McCULLOCH (1965) y WEIDNER (1960). Pero deben tenerse en cuenta las limitaciones señaladas al comenzar esta discusión de resultados, 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 en los dos casos, pero particularmente 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.

Para empezar, 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 (McCULLOGH 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 AGE 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 nuestra investigación (véase el capítulo 6, inédito) se muestra 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.

Como pone de manifiesto el capítulo 5 de la tesis (Alta función pública española y coordinación en el Estado autonómico), a partir del estado del conocimiento sobre la coordinación intergubernamental y mediante fuentes empíricas se ha llegado a resultados de interés. Para ello previamente nos vimos obligados a construir, inspirándonos sustancialmente en la obra de METCALFE (1994), 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). Entender 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 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 nuestro 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 u otros altos cuerpos de la AGE.

Entre los resultados del estudio de las actitudes de los ACE respecto de la coordinación multinivel 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 americanas (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 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 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%). 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, en el capítulo inédito incluido entre las publicaciones, y como producto del trabajo empírico, se expresa claramente que los ACE en el ejercicio de sus funciones tienen un claro compromiso con la gobernanza multinivel de nuestro Estado, 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 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 entre actores (facilitadores y mediadores) (CRESPO, capítulo 6, inédito).

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 (1999), 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. 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.

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 americanas 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 nuestro Estado. 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 expresa 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 a través de las RPT. Además de modificar esas malas prácticas, se señalan formas de mejorar la movilidad: el intercambio temporal de funcionarios, favoreciendo la ocupación de puestos apropiados en las diferentes Administraciones a originarios de otras, favoreciendo la realización de prácticas formativas y eliminando obstáculos legales.

**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, respecto de las RIG pueden extraerse provechosos resultados para diagnosticar, comprender y mejorar la cooperación y coordinación en nuestro Estado, lo que era objeto de la segunda hipótesis.**

#### **4.4.- Contexto intergubernamental y nuevas capacidades para la alta función pública.**

Es una premisa de esta investigación aceptar que la alta función pública debe adaptarse contingentemente a los requerimientos del contexto político y social para servir mejor a la sociedad, lo que requiere una redefinición de sus competencias. Entendemos por competencias, apoyándonos en la definición establecida por el CLAD en su Guía referencial latinoamericana de competencias laborales en el sector público (CLAD 2016, 5), el conjunto de capacidades necesarias para el desempeño observable del propio puesto y equipo de trabajo, situado en el contexto de la organización real e intencionalmente orientado a alcanzar las metas esperadas en términos de valor público. Esta definición incorpora tanto las competencias del conocimiento o del saber, junto a destrezas y habilidades (saber hacer), los valores adquiridos en la trayectoria vital (saber ser) y la empatía, saber relacional e inteligencia emocional (saber convivir), aspectos señalados como necesarios para el sistema educativo por la UNESCO (1997).

El contexto en que opera la alta función pública ha sido definido como complejo en diversas partes de esta investigación, tanto por su dinamismo externo (necesidad de adaptación a la globalización, mundialización y europeización por parte de nuestro Estado y de los de nuestro entorno, lo que requiere una proyección multinivel externa) como interno (necesidad de ajustarse a varios procesos endógenos: una fuerte descentralización política del poder; desafección y exigencia ciudadana; especial incidencia de la crisis económica e institucional; un contexto público en que interaccionan los tres modelos de gestión administrativa, etc.), lo que requiere revisar nuestra función pública para conseguir una adaptación armoniosa e institucionalmente útil a los requerimientos de los tiempos. Ese escrutinio o exploración conlleva sin duda revisar el modelo de Administración pública dominante, que debe asumir mayor complejidad en su composición y funcionamiento, y dentro de ella el perfil de la función pública.

En nuestra obra (por ejemplo, en CRESPO 2015a, 43 y ss.), apoyándonos en PRATS (2005), se ha realizado un diagnóstico respecto del entorno en que opera la función pública de la AGE, concretado en un Estado español que ha afrontado un elenco de procesos de cambio desde 1978 hasta nuestros días. Entre ellos, destaca 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 emergencia de una Administración que trasciende la gestión administrativa clásica incorporando técnicas propias del sector privado u otras culturas administrativas. A ello hay que agregar la necesidad de actuar en un entorno globalizado, participando en la formulación y aplicación de políticas comunitarias europeas y de otras organizaciones inter/supra-nacionales, 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. La propia OCDE (2014, 49-85), ha enfatizado a propósito del contexto del Estado español actual su rápida transformación, convivencia de los nuevos aspectos con la tradición administrativa, la ruptura con el centralismo, el paso de una tradición legalista a otra gerencial, la profesionalización de la Administración pública, la convergencia con la unión económica y monetaria europea, junto a los desafíos institucionales y la creciente disconformidad y desafección ciudadanas.

Además de ese contexto general, debe considerarse el administrativo en que se ubica la función pública en nuestro país, el cual no ha cambiado mucho de la descripción realizada por PRATS (2005), quien aludía al bajo nivel de estado de derecho, escasa información y participación ciudadanas, bajo nivel de responsabilidad, excesiva carga burocrática y procedimental, escasa orientación a resultados, bajo nivel de transversalidad y colaboración inter-administrativa, excesiva corrupción, baja competencia para la acción exterior y escaso aprovechamiento de las TICs, como el decorado sobre el que opera la función pública.

Por lo tanto, el entorno político y social de nuestros días incluye un conjunto de características para todos los países de la OCDE, que además en el caso español se concretan en un modelo de Administración pública con unas características especiales y con unos singulares desafíos. Respecto del empleo público en general, en el contexto amplio descrito, sin perjuicio del reconocimiento a la profesionalidad, dedicación, vocación de servicio y comportamiento ético de la inmensa mayoría de los agentes públicos españoles, cabe reconocer que sigue ofreciendo rasgos propios de un sistema burocrático clásico, tal como se señala en la memoria final del grupo de investigación para el estudio del empleo público del INAP (INAP, 2009-2011: 32):

«El empleo público en España sigue ofreciendo muchos rasgos propios de un sistema burocrático de factura clásica. Es decir, con muy escasa cultura de gestión de resultados; baja productividad; bolsas de ineficiencia; una deficiente inversión en temas organizativos; una carencia prácticamente absoluta de una dirección pública profesional; una escasa o nula penetración de la cultura de la evaluación del desempeño; unos sistemas de encuadramiento de los funcionarios públicos de factura decimonónica; sistemas de selección de trazado muy tradicional y con contenidos escasamente predictivos; unos deficientes sistemas de carrera profesional anclados en premisas alejadas de las propias competencias de los empleados públicos; y, en fin, un sistema retributivo injusto que retribuye igual por el desempeño de tareas diferentes».

De esa situación general participa la alta función pública del Estado, por lo que se espera de ella un conjunto de competencias que, desbordando con mucho la gestión de una posición o ámbito funcional con carácter monopólico, incorporen nuevas capacidades que sean contingentes con las necesidades de un Estado con una gobernanza compleja en trance de reforma en relevantes aspectos instrumentales e institucionales. La propia OCDE (2014, 428-429) expresó la importancia de encontrar la manera de medir factores como la experiencia y otras competencias requeridas para el servicio público en un futuro próximo, para lo cual el perfil que se propone en estas páginas pretende ser una aportación inicial sobre la cual reflexionar, construir, experimentar y mejorar. A ello agregamos la conveniencia de concebir una alta función pública con carácter estratégico que incorpore competencias intergubernamentales, lo que sin duda permitiría incrementar la legitimidad de su actuación de cara a la ciudadanía y una mejora de su posición para interactuar en un entorno de gestión multinivel que propicia la gestión compartida y en red de los asuntos públicos. No en vano

consideramos que la alta función pública o estratégica, en tanto instrumento de cohesión social y territorial en un Estado políticamente descentralizado, debe ser capaz de operar constructivamente en el entorno expresado, pero simultáneamente también debe armonizar funciones tradicionales y prestacionales en una Administración que incorpora los tres modelos de organización administrativa (burocrática, mercado y gestión de redes), lo que de nuevo pone en primera línea de reflexión las competencias con que cuenta.

Estas competencias para la alta función pública, aunque señaladas en algunas publicaciones recientes, no han sido objeto de profundos estudios, ni se han caracterizado por su componente empírico en el caso español, salvo en algunas excepciones entre las que destacan las siguientes aportaciones.

En primer lugar, se ha señalado el peligro de que la función pública en general, y los altos funcionarios y directivos públicos en particular, no respondan a las necesidades reales del contexto y de los ciudadanos, pues ello puede provocar caer en el umbral del riesgo sistémico, lo cual se considera la antesala de una quiebra del sistema (ARENILLA 2010, 52 y ss.). Y precisamente para realizar una reflexión teórica sobre la prevención de dicho riesgo sistémico, junto al objetivo de analizar los nuevos modelos relacionales con la sociedad y de la búsqueda de consensos sociales, se constituyó en el INAP el grupo de investigación sobre “Administración pública año 2032”, que convivió con otros dos grupos que trataban sobre “innovación de recursos humanos en la Administración General del Estado” y “nuevos modelos de carrera administrativa” (PASTOR ALBALADEJO 2015, 208-209) lo que implica que el asunto paulatinamente va incorporándose a las temáticas importantes para la agenda académica y política. Si lo que pretende el INAP, de acuerdo con la autora citada, es que la función pública española del futuro sea una función pública profesional, integrada por personas capacitadas, con talento para lo público, representativa socialmente y con legitimidad, cobra sentido articular un conjunto de ejes de intervención, entre los que se citan: la planificación y estructuración del empleo público, el acceso a la función pública, la carrera administrativa, la dirección pública y la evaluación del desempeño. Y dentro de estos, expresamente se nombra como propuesta innovadora “la reestructuración del empleo público en torno a un modelo combinado de áreas funcionales y gestión por competencias” (PASTOR ALBALADEJO 2015, 212), lo que tendría impacto directo en el sistema de acceso al proponerse “un sistema de selección basado en actitudes o competencias profesionales que permita conseguir el perfil idóneo para el puesto de trabajo, respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad”, y que incluya el desarrollo de ejercicios de verificación de competencias y habilidades (ibídem, 214-215). También ARENILLA ha enfatizado en diversas ocasiones (por ejemplo, ARENILLA 2014a, 31 y ss.) la necesidad de que la función pública tenga apertura y orientación a las competencias profesionales.

En segundo lugar, la obra coordinada por ARBÓS (2009) incluyó un epígrafe sobre los recursos humanos del Estado para desempeñar el nuevo papel que le corresponde en el marco intergubernamental del Estado autonómico. En él se realizó la poca información disponible junto a los indicios de que dicho Estado, desde el punto de vista del personal, tendría dificultades para transitar de un Estado gestor a otro planificador; entre esos indicios se señaló la baja proporción de sus empleados pertenecientes a cuerpos de los grupos superiores –los que realizarían esas altas funciones de planificación, coordinación y homogeneización de estándares- respecto de aquellos pertenecientes a grupos de auxilio administrativo y operativo, así como algunos problemas de cualificación y liderazgo, lo que no impedía reconocer que el Estado tiene en general buenos expertos para dialogar sobre los temas de cooperación, aunque no tanto para la decisión conjunta y

la evaluación de los impactos de las políticas (ibídem, 260-262). Por ello en esa publicación se concluyó que no parece que los altos funcionarios hayan modificado su manera de actuar en consonancia con el nuevo rol del Estado, pues “se encuentran aún atrapados entre una inercia “jerarquista” de supervisión y un nuevo papel de animador y muñidor de relaciones más horizontales, de decisiones adoptadas por pares y no por subordinados” (ibídem, 295-297).

En tercer lugar, MAPELLI et al. (en prensa), en su obra sobre nuevos tiempos para la función pública, realizan unas consideraciones respecto de cómo mejorar el acceso al empleo público, pensando especialmente en los cuerpos de altos funcionarios. Los autores hacen cuatro propuestas que permitirían mejorar la planificación, superar la fragmentación y promover la diversidad: un catálogo de profesiones de la AGE; una estrategia de comunicación del empleo público; la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior; y la dotación de ayudas y organización de formación para preparar las pruebas de acceso. Precisamente la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior es lo que introduce y permitiría de manera determinante la evaluación por competencias, y no solo por conocimientos. Más concretamente, se expresa que “este *lenguaje de las competencias*, característico del espacio europeo de educación superior, se encuentra por completo ausente de nuestros procesos selectivos, de modo que se produce una desvinculación llamativa entre los requerimientos formativos de la educación superior de ámbito europeo y el reclutamiento en la Administración General del Estado”. En esta obra se concretan las competencias que deben asumir los directivos públicos, entre las que se citan: vocación de servicio, comunicación, inteligencia social, capacidad de trabajo en equipo, conocimiento administrativo y/o técnico, visión estratégica, empatía y creatividad. Habida cuenta de que el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado tiene funciones pre-directivas y directivas, nosotros estimamos que las competencias citadas son especialmente apropiadas para los integrantes de dicho colectivo, pues apuntan a aspectos que facilitan las interacciones intergubernamentales.

Una aportación reciente digna de mención es la proporcionada por el CLAD (2016), con su guía referencial de competencias citada anteriormente, aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Bogotá en julio. En ella, además de la definición de competencia, y la tipología de las existentes, también se expresa el interés de su utilización en las Administraciones públicas. De hecho, y sin ánimo de agotar el asunto, merece retenerse que las competencias, ligadas al desempeño y expresadas mediante comportamientos, facultan para objetivar y mejorar la acción individual y colectiva. Y ello permite la selección de las personas, una más adecuada asignación de éstas a los puestos y una mayor y mejor creación de valor público. Precisamente se asume que las competencias en las Administraciones Públicas admiten “vertebrar los desempeños individuales con los colectivos institucionales en los que se encuentran insertos. Esto permite desarrollar instrumentos complejos para impulsar las prácticas y comportamientos de excelencia que aseguren el mayor valor público destinado a la ciudadanía” (CLAD 2016, 6-7). A pesar de la utilidad de este modelo, en la Administración General del Estado apenas se aplica, pues existen escasas experiencias, apenas las proporcionadas por el INAP, Aeropuertos Españoles y Puertos del Estado. En la guía también se da cuenta de dos desarrollos que está impulsando el INAP español: un diccionario de competencias genéricas para los puestos de trabajo de la AGE y, en colaboración con la Agencia Española de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, la definición de las funciones de los servicios generales, de las que se derivarían competencias específicas (ibídem, 13-15; GONZÁLEZ SÁNCHEZ 2014). Finalmente, en este importante trabajo, publicado después de la realización de nuestro trabajo de

campo, se define un diccionario de competencias planteado para dos niveles concurrentes (el directivo y profesional), segmentado en tres secciones: las competencias transversales, vinculadas al eje de gestión institucional; las competencias directivas, vinculadas a la gestión de resultados, de vínculos y del cambio; y las competencias profesionales, vinculadas a la orientación a resultados y a la implicación en los procesos de mejora (ibídem, 20). Finalmente, también es interesante la hoja de ruta para aplicar el esquema de las competencias en las Administraciones, entre cuyos pasos se encuentran la sensibilización, la visión compartida, la validación global de la alta dirección, la participación interna, los comités de competencias, un comité experto, aplicación del manual de competencias y monitoreo del modelo (ibídem, 42-48).

El CLAD en esa obra también enuncia las competencias específicas derivadas de cada sección citada. De esta manera, las competencias transversales incluyen el aprendizaje continuo, el compromiso con el servicio público, el desarrollo de las relaciones interpersonales y la integridad institucional. Las competencias directivas estratégicas incorporan la administración de políticas, la comunicación interpersonal, la construcción de redes, la gestión de la calidad y la gestión del cambio, la gestión del desarrollo de las personas, la gestión de la participación ciudadana, la gestión digital, la innovación, liderazgo efectivo, manejo de recursos, negociación, orientación al ciudadano, planificación, proactividad, relaciones con directivos, relaciones institucionales, resolución/mitigación de problemas, toma de decisiones, trabajo bajo presión, trabajo en equipo y visión estratégica. Mientras que las competencias funcionales, dependerían de la organización real, con su propia especialización técnica en el trabajo.

Las competencias directivas se dividen entre tres bloques (gestión de resultados, gestión de vínculos y conducción del cambio), siendo para nuestros efectos las más relevantes las incluidas dentro de la gestión de vínculos (comunicación interpersonal, gestión de la participación ciudadana, negociación, orientación al ciudadano, relaciones institucionales y trabajo en equipo) (CLAD 2016, 23-34), por ser las que mejor se adaptan a la articulación intergubernamental. En cualquier caso, es clara la toma de consciencia de la necesidad de afrontar la interacción y los aspectos relacionales desde el punto de vista del perfil de la alta función pública.

Respecto de los resultados de nuestro trabajo, es preciso señalar que las competencias de los altos funcionarios forman parte de nuestras preocupaciones desde hace años. Ya en CRESPO (2004b) nos interrogábamos sobre las capacidades que deberían garantizar los gestores públicos ante la europeización de las políticas, denominación que incluía la alta función pública del Estado. En dicha publicación, apoyándonos en otra previa (CRESPO 2001b) se concluía que la alta función pública debe comprender la dimensión multinivel y relacional de su trabajo, incorporando un conjunto de competencias que trascienda el conocimiento técnico de la política pública en que opera, el cual es esperable, y que introduzca aspectos generales (procedimiento decisorio, aspectos jurídicos básicos, actores implicados, etc.), junto con otros más propios de la interacción multinivel: las técnicas de negociación más relevantes, factores de multiculturalidad y multinacionalidad (necesarios para poder interaccionar y encontrar consensos en entornos inciertos, de participación fluida, y donde entran en juego intereses de varios niveles de gobierno, y extra-administrativos); y, finalmente, habida cuenta de la importancia que adquieren la gestión en red y las relaciones informales en nuestros días, la inmersión en valores que favorezcan el consenso y la cooperación, junto a unos estándares básicos de aptitudes sociointegrativas serían necesarios.

Más recientemente, y ya expresamente tratando la alta función pública del Estado, y apoyándonos entre otros autores en PRATS (2005, 13), expresamos la necesidad de recrear un nuevo perfil para la alta función pública, o función pública estratégica, en el que “sin perjuicio de las competencias técnicas e institucionales, hallen acomodo unas nuevas capacidades, entre las que destacan las que posibilitan el accionar administrativo en el marco confuso y enmarañado descrito, a saber: sensibilidad y apertura a nuevas culturas (incluyendo mayor grado de conocimientos de lenguas), diseño, gestión y participación en redes, predisposición al trabajo colectivo y la necesidad de gestionar el conflicto (...) estas capacidades y habilidades no solo permiten mejorar la eficacia y eficiencia del accionar público en el nuevo entorno, sino también mejorar la legitimidad de su intervención en una sociedad y Estado multinivel de gobernanza compleja como es el nuestro” (CRESPO 2015a, 62). Y la introducción de las mismas incluye una gestión estratégica de los recursos humanos que, sin descuidar las competencias del saber o conocimiento, proporcione un ajuste creativo e innovador, junto a inversión en experimentación y aprendizaje, para conseguir una adaptación favorable y en tiempo útil a los requerimientos de dinamismo, diversidad y complejidad que la alta función pública del Estado debe afrontar.

Lo anterior asentado, se estima que la situación de la alta función pública del Estado es francamente mejorable en lo relativo a las competencias intergubernamentales o de gestión relacional. Dos ejemplos pueden ilustrar la situación: por una parte, la procedencia geográfica de la alta función pública a través de la de los ACE; por otra, la escasa importancia otorgada a la movilidad inter-administrativa por las autoridades político-administrativas.

Respecto de la procedencia geográfica, sorprende sobremanera que a pesar de la descentralización política intervenida en nuestro país en las últimas décadas, el origen geográfico de los ACE siga procediendo muy mayoritariamente del centro e interior del país, en tanto que las regiones de la periferia (y singularmente Cataluña) arrastran una infrarrepresentación histórica (RUANO 2014; CRESPO 2015c), aspecto que no ha cambiado en los últimos 50 años como demuestra la consulta de las investigaciones de BELTRÁN (1977) y ÁLVAREZ (1980). Esta conclusión es relevante pues se parte de la consideración de que la Administración y función pública debe tender a representar la realidad social por motivos de legitimidad institucional y de resultados. Y respecto de la movilidad inter-administrativa baste con recordar lo comentado en el epígrafe anterior y las explicaciones realizadas en el capítulo 6, inédito a día de hoy.

Una breve evaluación de los resultados derivados del trabajo empírico, una vez ha sido expresado el contexto en que desarrollan su trabajo los altos funcionarios y una breve síntesis sobre los trabajos más actuales sobre competencias en el ámbito público, exige tener en cuenta las funciones o roles que la alta función pública debe asumir. Ello implica reflexionar sobre las capacidades diferenciales que deben incorporar los recursos humanos de acuerdo con las actuaciones públicas que garantizan. Ya ARENILLA (2010, 49), apoyándose en SIEDENTOPF, expresó que “la naturaleza y la formación de esos medios humanos deberán ser necesariamente diferentes según la función que se aborde o la actividad que se vaya a realizar, aunque la cultura político-administrativa puede aceptar un desajuste entre el perfil profesional requerido para desempeñar un puesto de trabajo y la forma de seleccionar a los recursos humanos”. Y previamente, WEIDNER (1960, 12) había declarado que si las RIG son esencialmente relaciones humanas, aunque en un contexto especial y distintivo de poder y responsabilidad, es importante examinar las características de los funcionarios implicados.

Los ACE, tomando como referencia la clásica categorización hecha por ABERBACH y al. (1981), y de acuerdo a la información recolectada en el trabajo empírico, se identifican fundamentalmente con expectativas de actuación ligadas 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). Y también se sugiere que el origen geográfico de los ACE no afecta de manera determinante al ejercicio de los roles citados por dicho colectivo ni es un aspecto estratégico en este momento a tener en cuenta cuando todavía queda por desarrollar parte sustantiva del EBEP. En las respuestas se observa una división casi simétrica entre los que otorgan importancia estratégica y funcional a la procedencia geográfica de los altos servidores públicos, respecto de los que no le otorgan tal relevancia y que además expresan los peligros que tal interpretación favorable traslada a la materialización de los principios constitucionales de acceso al empleo público. Por otra parte, Los ACE en el ejercicio de sus funciones tienen un claro compromiso con la gobernanza multinivel de nuestro Estado, lo que se sustancia en su participación en espacios orgánicos y funcionales de cooperación intergubernamental. Funcionalmente, el desempeño intergubernamental se concreta con fuerza en 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 CCAA.

Otro hallazgo de la investigación, que permite respaldar resultados de estudios previos, es el apoyo general de los encuestados y entrevistados al proceso selectivo y los fundamentos y capacidades sobre las que se asienta. En efecto, Los encuestados consideran adecuados de manera muy mayoritaria (74,5%) frente a un escaso porcentaje que defiende lo contrario (5,9%) los principios sobre los que reposa el proceso selectivo que les permitió el acceso al cuerpo, resultados coherentes con los publicados recientemente en RUANO (2014). No obstante, también dispone de un apoyo significativo la posibilidad de su enriquecimiento para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas las clases sociales (38,2%) así como para incorporar en mayor medida la diversidad territorial (9,8%). Algún entrevistado citó la importancia de que la AGE no pierda la capilaridad en el territorio y que la función pública, independientemente de su origen, sea realmente representativa del país.

Además del respaldo al proceso selectivo, los datos arrojan otra conclusión de doble faz respecto de la movilidad inter-administrativa de la alta función pública, parcialmente destacada en el epígrafe anterior: su importancia para un mejor funcionamiento del Estado y la de su fracaso en los términos y uso actuales en nuestro país. En este sentido los estudios estadounidenses ya habían expresado con contundencia que el intercambio de personas entre niveles de gobierno puede mejorar las relaciones de cooperación y que cuantas más oportunidades de intercambio se dan entre funcionarios de diferentes unidades y niveles mejores son los resultados en cooperación (WEIDNER 1960, 123), aspecto que también, entre nosotros, fue destacado en ARBÓS (2009,293) y a nivel internacional por STEIN (1984).

Otro hallazgo de la investigación consiste en haber contrastado empíricamente cuáles son las competencias o capacidades requeridas, vistas desde la alta función pública del Estado que encarnan los ACE, para la interactuación en el contexto multinivel español. Los ACE confieren un singular interés a los aspectos éticos (citados por el 96,3% de ellos), los relacionados con aspectos interpersonales e interorganizativos (94,1%), las habilidades

personales y de comunicación (87,3%) y las que facilitan trabajar en entornos multidisciplinares, con diversidad política o cultura, en equipo y con orientación a resultados. Sorprende sin embargo la menor importancia otorgada a los aspectos lingüísticos (57,8%) en una función pública con un fuerte contenido relacional interior y exterior. Esos resultados sugieren que los ACE dan un gran valor a las competencias estratégicas, y muy singularmente a las asociadas con la gestión de vínculos (internos y externos; intergubernamentales y extra-administrativos) junto con las orientadas a la conducción del cambio (innovación, construcción de redes, etc.) en los términos expresados por CLAD (2016, 23-34). Pero dicho lo anterior, no debe olvidarse que también otorgan un gran peso a los aspectos éticos (honestidad y compromiso ético), lo que recuerda el carácter ejemplarizante y socializador en valores que algunos autores han apuntado para la Administración pública (por ejemplo, BOTELLA 1998), junto con la importancia asociada a las competencias técnicas (82,4%), aspecto que sumado a los roles asumidos por los ACE según sus respuestas al cuestionario (el de técnicos que ejercen una competencia -89,2%-, el de garante de la imparcialidad del Estado -87,3%-, o el de expertos legales -68,6%) indican una correlación con los resultados expresados en ARBÓS (2009, 293) a propósito de los funcionarios generalistas con alta cualificación jurídica, que tienden a verse como guardianes de las competencias y del interés público.

Para finalizar esta parte, cabe señalar que si el complejo contexto público español implica una redefinición de las funciones y competencias que debe asumir la alta función pública, por su carácter estratégico y significado institucional, las informaciones derivadas del trabajo empírico sobre los ACE y hallazgos asociados sugieren que las competencias del conocimiento técnico, sin perder fuerza, deben armonizarse con otras especializadas en la gestión de los vínculos, administrativos y extra-administrativos, entre las cuales las de contenido intergubernamental son imprescindibles.

**Por ello, y de acuerdo con el tercer objetivo específico propuesto en esta investigación, puede declararse que dado el entorno en que se sustancian los asuntos públicos en España, la idoneidad de un perfil multinivel o intergubernamental de la alta función pública de la AGE es incuestionable, lo que implica una redefinición de sus competencias o capacidades respecto de la cual en las líneas anteriores pueden extraerse importantes sugerencias para futuros estudios y cursos de acción.**

#### **4.5.- Futuros estudios**

Pocas maneras hay mejores de tomar consciencia de los huecos existentes en un ámbito de estudio que elaborar una investigación doctoral sobre un tema muy señalado del mismo. En nuestro caso, podemos afirmar que así ha sido y que han sido numerosas las ocasiones en que se han echado de menos estudios que compartieran objetivos e hipótesis, o que hubieran sido realizados sobre el mismo colectivo sobre el que se fundamenta el presente examen (alta función pública del Estado tomando a efectos analíticos los ACE como expresión de la misma) o sobre otros que comparten características en los diferentes niveles de gobierno. En este epígrafe se pretende hacer alusión a los principales aspectos que estimamos deberían o podrían ser objeto de análisis por algún investigador o erudito futuro.

En primer lugar, se ha señalado la escasez de estudios de la función pública en tanto actor relevante desde una perspectiva intergubernamental, por lo que más estudios sobre el

particular y en especial procedentes de países con una fuerte distribución interna del poder político-administrativo, serían bienvenidos.

En segundo lugar, y pensando en el caso español, en esta investigación se han extraído resultados y conclusiones respecto de la función pública de la AGE, usando como colectivo privilegiado para el trabajo empírico el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Dicho colectivo es el único generalista de la alta función pública del Estado con importantes funciones intergubernamentales, con carácter predirectivo y directivo, que afectan a la conformación de decisiones políticas como a la gestión de su aplicación mediante políticas públicas. Siendo relevante el conocimiento de sus percepciones y actitudes ante diferentes aspectos del funcionamiento práctico de nuestro Estado, se han echado de menos estudios complementarios sobre la alta función pública generalista del resto de niveles de gobierno y, muy singularmente, de las CCAA. Para los cuales podrían utilizarse, sin necesidad de grandes ajustes, los instrumentos de extracción de información aportados en esta tesis y especialmente el cuestionario. Por otra parte, también podría replicarse la investigación sobre las actitudes y percepciones de los funcionarios sobre la coordinación intergubernamental, habida cuenta de la utilidad a efectos indagatorio y heurístico del concepto operativo y mensurable de coordinación confeccionado a partir de la obra de METCALFE y los resultados obtenidos.

En tercer lugar, también sería de interés extender el análisis a otros cuerpos superiores, tanto de la AGE como de las CCAA y colectivos de la alta función pública local, especialmente a los conocidos como cuerpos especiales de élite, entre los que pueden situarse sin querer ser exhaustivo el de Abogados del Estado, Cuerpo Diplomático, Economistas del Estado, Inspectores de Hacienda, etc. o sus homólogos en otros niveles de gobierno. De nuevo, podría utilizarse el cuestionario como referencia, así como el guión para las entrevistas, aunque lógicamente deberán adaptarse al ámbito funcional o política/s pública/s sobre la que pivota/n la actividad del cuerpo a estudiar en el marco de las comunidades de políticas públicas.

En cuarto lugar, y asumiendo la relevancia institucional y funcional de comprender que la Administración y función públicas deben ser representativas o espejo de las sociedades a las que sirven, se estima de interés proseguir la línea apuntada en varios lugares de esta investigación tendente a diagnosticar los diferentes déficits de representatividad social (afrontando los diferentes sesgos y muy especialmente los socio-económicos, territoriales, de género o los que abordan las discapacidades), para posteriormente generar medidas y su aplicación con vistas a mitigarlos. En esa línea, estimamos como de especial interés a efectos intergubernamentales que se estudien los factores que producen la aparente falta de atractivo o capacidad de seducción que la AGE tiene respecto determinadas sociedades autonómicas. En algunos de nuestros trabajos hemos incidido en el asunto, basándonos en diversos estudios producidos desde la Ciencia de la Administración, pero sería interesante cruzar los datos con otros de carácter sociológico de la ciudadanía autonómica, o de la alta función pública de los mesogobiernos españoles, para conocer las percepciones, actitudes, estereotipos y prejuicios que sin duda se encuentran en ese bajo interés en acceder al empleo público de la AGE y, sobre todo, a la alta función pública del Estado. Huelga expresar, a estas alturas, que ello deriva no solo de la importancia de sus funciones sino también de la constatación empírica de que de la misma se nutren en buena medida los gobiernos para el desempeño de puestos políticos y que, por lo tanto, es esencial para que haya concordancia entre sociedad, sistema político y Estado.

En quinto lugar, debe destacarse que en los estudios científicos suele ponerse especial énfasis en el complejo gobierno/administración, identificando éste con el poder ejecutivo. Sin

embargo, no tenemos conocimientos sobre las actitudes y percepciones de los altos burócratas en el poder legislativo y judicial respecto del Estado autonómico desde una perspectiva de RIG, más allá del que pueda extraerse (en el caso de los jueces y magistrados) del análisis de diversas sentencias y, sin embargo, se estima de gran interés conocer su diagnóstico respecto de la coordinación, cooperación, funcionamiento y futuro del Estado autonómico.

Finalmente, también serían deseables aportaciones sobre otros cuerpos de la AGE y del resto de Administraciones territoriales, aunque no sean los superiores ni participen sustantivamente en la definición de las políticas ni en la planificación de la implantación, pues movilizan en la práctica buena parte de los recursos públicos y, sobre todo, son los empleados con mayor contacto directo con la ciudadanía, lo que les permite pulsar mejor su opinión y trasladar imágenes adecuadas sobre el complejo constructo de lo público.

## **5.- CONCLUSIONES FINALES:**



## **5.- CONCLUSIONES FINALES:**

Después del largo recorrido realizado en esta investigación ha llegado el momento de concretar las principales conclusiones obtenidas, las cuales, como es lógico, estarán en consecuencia con los hallazgos explicitados en el epígrafe destinado a discusión sobre los resultados. Recordando el objeto de esta investigación (realizar un análisis intergubernamental de la alta función pública del Estado a través de los ACE), cabe apreciar que las diferentes conclusiones se irán ensamblando en el siguiente hilo conductor: la alta función pública del Estado interactúa en un entorno complejo que exige, por una parte, un nuevo perfil para servir adecuadamente a nuestra sociedad y, por otra, enriquecer los análisis desde nuevos planteamientos científicos, como los que proporciona la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración y las RIG. Por otra lado, dicha alta función pública o función pública estratégica se considera un buen instrumento para indagar sobre el funcionamiento de nuestro Estado, en términos de coordinación y cooperación, como demuestran fehacientemente los resultados o conclusiones siguientes.

1.- La alta función pública 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 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. Entre los colectivos que forman parte de la alta función pública española de la AGE destaca el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, único 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 nuestro Estado, 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 CCAA.

2.- Estudiar la alta función pública permite analizar la manera en que el poder público ejerce la dominación a través de la Administración y del personal público. No en vano, se estima que la alta función pública forma parte del conjunto decisional político (ARENILLA 2010), tanto por las funciones que desempeña, como por las importantes relaciones de intercambio, influencia mutua y solapamiento entre los colectivos de altos funcionarios y políticos. De manera que se mantiene que analizar la alta función pública dista de ser un mero ejercicio técnico por su posición (funcional y/o personal) en el entramado o grupo de poder que adopta las decisiones conformadoras, lo que además de justificar su estudio implica su conexión con importantes aspectos institucionales, y particularmente las relaciones en tanto nexo conector

indispensable entre ciudadanía, democracia, Administración y Estado. Desde esa especial posición, se constituye en un actor privilegiado para dar cuenta del funcionamiento de nuestro Estado, por ejemplo, a través de la coordinación intergubernamental.

3.- Se considera que la Administración, y la función pública por añadidura, debe adaptarse al contexto con que contingentemente se enfrenta, lo que al mismo tiempo afecta a las teorizaciones sobre ella misma. Y por ello cobra interés reseñar el entorno español en que opera la función pública de la AGE en general, y los altos funcionarios en particular, el cual se caracteriza por su complejidad, habida cuenta de que le afectan determinadamente diversos procesos internacionales o supranacionales, junto con otros de origen nacional, a los que hay que adicionar la propia complejidad administrativa de nuestro país. En estas condiciones, entendemos que el enmarañado entorno en que interviene nuestro Estado se concreta en un sistema político-administrativo complejo y fragmentado, con un número creciente de actores de gran diversidad, con niveles de Administración interdependientes entre los cuales cada vez es más difícil aislar responsabilidades respecto a cada segmento material concreto, puesto que existe un reparto de funciones en materia de concepción, ejecución y evaluación de las diferentes políticas, pero además por estar sometidas éstas a distintos grados de gobierno multinivel. En definitiva, un contexto en que hay que conjugar la dificultad de integrar preferencias en un proceso de participación intergubernamental o multinivel fluido, con un utillaje tecnológico emergente e incierto. En estas circunstancias, la adaptación se antoja problemática y crítica pues no requiere únicamente modificaciones normativas sino una verdadera reinención estratégica de la alta función pública del Estado.

4.- Como aportación a dicha reinención, se estima que es clave analizar y mejorar el perfil de la alta función pública o estratégica para que, sin perjuicio de las competencias técnicas e institucionales, hallen acomodo unas nuevas capacidades, entre las que destacan las que posibilitan el accionar administrativo en el marco confuso y complejo descrito, a saber: sensibilidad y apertura a nuevas culturas (incluyendo mayor grado de conocimientos de lenguas), diseño, gestión y participación en redes, predisposición al trabajo colectivo y la necesidad de gestionar el conflicto. Ello implica que, además de los aspectos técnicos e institucionales de carácter general, deban incluirse otros que faciliten la interacción multinivel: las técnicas de negociación más relevantes, factores de multiculturalidad y multinacionalidad (necesarios para poder interaccionar y encontrar consensos en entornos inciertos, de participación fluida, y donde entran en juego intereses de varios niveles de gobierno, y extra-administrativos), y, finalmente, habida cuenta de la importancia que adquieren la gestión en red y las relaciones informales en nuestros días, la inmersión en valores que favorezcan el consenso y la cooperación, junto a unos estándares básicos de aptitudes sociointegrativas. Es decir, impulsar y estimular aquellos comportamientos incluidos en las competencias asociadas a la gestión de vínculos y conducción del cambio (en la terminología expresada en CLAD 2016), pues son las que mejor se adaptan a la articulación intergubernamental. Establecido esto, el trabajo empírico muestra que la situación es francamente mejorable en lo relativo a las competencias intergubernamentales, o de gestión relacional, como demuestran, a modo de ejemplo, la procedencia geográfica de la alta función pública a través de la de los ACE, o la escasa importancia otorgada a la movilidad inter-administrativa por las autoridades político-administrativas.

El trabajo empírico sobre los ACE ilumina las competencias requeridas para interactuar en el contexto intergubernamental español y aporta datos adicionales de interés. Los miembros

de dicho cuerpo, sin menospreciar los aspectos jurídicos o técnicos, otorgan gran relevancia a los aspectos éticos, los relacionados con aspectos interpersonales e interorganizativos, las habilidades personales y de comunicación y las que facilitan trabajar en entornos multidisciplinares, con diversidad política o cultural, en equipo y con orientación a resultados. Sorprende sin embargo la menor importancia otorgada a los aspectos lingüísticos en una función pública con un fuerte contenido relacional interior y exterior.

5.- Los requerimientos del entorno descrito anteriormente propician la impotencia de las viejas categorizaciones procedentes esencialmente del Derecho Público, y la emergencia de nuevos (o reedición de otros preexistentes) modos y enfoques de reflexión sobre el sector público y sus políticas, entre los que destaca las RIG (o Gobierno Multinivel) por su potencia conceptual y analítica, sobre todo cuando se enmarca en la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración, para la investigación y explicación del funcionamiento de nuestro Estado. Tanto la Ciencia de la Administración como las RIG comparten una metodología multidisciplinar y otorgan a efectos analíticos y explicativos un gran papel al factor humano en las Administraciones públicas, ya sea por su inclusión entre los cinco principales factores administrativos (BAENA 1988), o por su incorporación a varias pautas de análisis (ANDERSON 1960). En el caso español, y desde la Ciencia de la Administración, tal como destaca ARENILLA (2016), hay una fértil línea de investigación destinada al estudio de la burocracia y las élites administrativas (por ejemplo, BAENA 1999; PARRADO 1996; ROMÁN 1997, RUANO et al. 2014), de donde se extraen valiosas conclusiones respecto de su posición en el sistema y estructura de poder españoles y se establece un nexo necesario entre sociedad, Estado y democracia a través de la alta función pública. Y desde las RIG, y a pesar de la escasez de estudios en nuestro país sobre el factor humano y la no excesiva abundancia de ellos a nivel internacional, cabe expresar el interés otorgado a la interacción entre actores para determinar el funcionamiento del estado y el extraordinario rol otorgado al alto empleo público (no siempre diferenciando entre personal de designación política de los funcionarios profesionales) como participante en las RIG, con funciones de acceso al centro político (AGRANOFF 1991), adhesivas y lubricantes del sistema político (PARRY 2012), o su carácter de infraestructura humana que permite una mejor reacción y resiliencia ante coyunturas críticas (VERKUIL 2015).

6.- Mediante la combinación de la perspectiva científica de la Ciencia de la Administración y el enfoque de las RIG, y el uso de una metodología empírica, se han obtenido además otros resultados de interés respecto del rol de la alta función pública de la AGE, a través de los ACE, en el funcionamiento del sistema político-administrativo. Entre ellos se destacan los siguientes:

- a) Se asumió que la función pública es un actor crítico de las RIG en España y que desde ella podría 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.
- b) 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 existencia, dado el caso, del “veto decisorio” y “paralizante” con que el profesor BAENA (1988) caracterizaba a la alta función pública.
  - c) 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). Y también se sugiere que el origen geográfico de los ACE no afecta de manera determinante al ejercicio de los roles citados por dicho colectivo, ni es un aspecto estratégico en este momento a tener en cuenta cuando todavía queda por desarrollar parte sustantiva del EBEP.
  - d) Los encuestados consideran adecuados los principios sobre los que reposa el proceso selectivo que les permitió el acceso al cuerpo aunque, sin respaldo mayoritario pero sí significativo, se plantea la posibilidad de su enriquecimiento para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas las clases sociales, así como para incorporar en mayor medida la diversidad territorial. También se muestra preocupación por que la AGE no pierda la capilaridad en el territorio desde un punto de vista funcional e institucional y por que la función pública del Estado, con independencia de su origen y donde se encuentre ubicada, sea representativa del conjunto del país.
  - e) La necesidad de incorporar diversidad a nuestra función pública hace relevante el estudio de la procedencia geográfica de los miembros de la alta función pública de la AGE, pues es un aspecto que puede facilitar las relaciones (formales e informales) y modificar las visiones y las actitudes de los ciudadanos ante ella, lo que también genera legitimidad e identificación con la actuación pública. En esa línea, los datos empíricos obtenidos sugieren que, entre los ACE y los miembros de la Carrera Diplomática, y con una resistencia cuya explicación requeriría investigaciones adicionales, en las últimas décadas ha habido una clara sobrerrepresentación de funcionarios procedentes de pocas CCAA (entre ellas Madrid y Castilla y León), en tanto que otras, que partían de una situación de gran infrarrepresentación no solo no han mejorado la misma, sino que la han empeorado (por ejemplo, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura). Interrogados los ACE sobre la importancia de la procedencia geográfica de los altos funcionarios de la AGE, las respuestas muestran división. Sin ser mayoritarias, son significativas las respuestas que otorgan interés a dicha procedencia por motivos representativos (la función pública debe reflejar la realidad social), porque puede mejorar las relaciones de cooperación o por la posibilidad, señalada en las entrevistas, de encontrar una mirada favorable a los intereses de su Comunidad Autónoma. Pero con casi idéntica fuerza aparecen las respuestas a la encuesta que no consideran la procedencia geográfica del funcionario público importante a efectos funcionales o representativos. Las respuestas abiertas a la encuesta y las entrevistas señalan obsesivamente la oposición a los cupos territoriales, por su impacto en la uniformidad e igualdad del sistema selectivo, y la necesidad de explorar otras vías, fundamentalmente mediante el reclutamiento, realización de pruebas descentralizadas, ayudas a la preparación y convenios con instituciones formativas.

- f) Finalmente, y habida cuenta de la importancia que se otorga a la movilidad inter-administrativa para un funcionamiento más integrado del Estado, se dedicaron varias preguntas al asunto. 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 expresa desacuerdo con su funcionamiento y solo un 3,9% indica que no debería cambiar. También se señalaron formas de mejorar la movilidad: el intercambio temporal de funcionarios, favorecer la ocupación de puestos apropiados en las diferentes Administraciones a originarios de otras, facilitar la realización de prácticas formativas y eliminar obstáculos legales.



## **6.- FUENTES**



## **6.- FUENTES**

### **6.1.- Bibliográficas**

AAVV (En prensa), Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

AAVV (2012), “The Civil Service Reform Plan. El plan de reforma de la Administración pública del Reino Unido: contenido del documento y reacciones a su publicación”. Boletín de Función Pública del INAP nº 11 (octubre), pp. 12 y ss.

AAVV., (1990), Las implicaciones administrativas de la integración económica regional: el ejemplo de la Comunidad Económica Europea. Enfoque comparado, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Madrid.

ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B., (1981), Bureaucrats and Politicians in western democracies. Cambridge, Harvard University Press.

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James (2012): Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Deusto S.A. Ediciones.

AEVAL (2015): Calidad y sostenibilidad de los servicios públicos. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.

AGRANOFF, R.; RADIN, B.A., (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?”, en Public Administration Review, December, Special Issue, pp. S68-S77

AGRANOFF, R., (2001), “Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?”, en Publius: The Journal of Federalism, 31:2 (Spring), pp. 31-56

AGRANOFF, R.; McGUIRE, M., (2001), “American Federalism and the search for models of management”, en Public Administration Review, Vol. 61, nº 6, pp. 671-681

AGRANOFF, R.; BAÑÓN, R., (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 BAÑÓN R.; CARRILLO, E., (1997), 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.; LINDSAY, V., (1983), "Intergovernmental management: perspectives from human services problema solving at the local level", en *Public Administration Review*, may/june.

AJA, E.; COLINO, C., (2014), "Multilevel structures, coordination and partisan politics in Spanish intergovernmental relations", en *Comparative European Politics*, Vol 12, 4/5, pp. 444-467.

ALDA FERNANDEZ, M. y RAMOS GALLARÍN, J.A. (2010), "Cambio político y evolución de las relaciones intergubernamentales en el Estado Central y las Comunidades Autónomas", en Arenilla Saez, M. (coord.) (2010) *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid, INAP.

ALDA FERNANDEZ, M., (2006), "Los planes y programas conjuntos como instrumentos de cooperación intergubernamental", en LÓPEZ NIETO, L., (Coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson, pp.133-146.

ALDA FERNANDEZ, M.; CICUÉNDEZ R.; RAMOS GALLARÍN, J.A (2006), "La dimensión institucionalizada de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en LÓPEZ NIETO, L., (Coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson, pp. 281-294.

ALDA FERNANDEZ, M.; CICUÉNDEZ R.; GONZÁLEZ.A; LOPEZ NIETO, L.; RAMOS GALLARÍN, J.A (2006), "Una propuesta para el estudio de las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico", en LÓPEZ NIETO, L., (Coord.), *Relaciones intergubernamentales en la España democrática: interdependencia, autonomía, conflicto y cooperación*. Dykinson, pp. 13-26.

ALIASSEN, K.; ANDERSEN, S., (2001), *Making policy in Europe*. London, Sage Publications. Second edition

ALONSO COLOMER, F. (2000): "El Instituto Nacional de Administración Pública (1978-1979)", en *El Instituto Nacional de Administración Pública: cuarenta años de historia*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP.

ALVÁREZ ALVÁREZ, J., (1989), "La función pública española: evolución histórica y situación actual", en AAVV (1989), *Administración y Función Pública en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 135 y ss.

ALVÁREZ ALVÁREZ, J., (1980): *El origen geográfico de los funcionarios españoles*. Instituto Nacional de Administración Pública

ANDERSON, W., (1960): Intergovernmental relations in review. Minneapolis, University of Minnesota Press.

ANTEQUERA VINAGRE, J.M., (2005), “La e-gestión de la sociedad de la información: Internet y nuevas tecnologías en el desarrollo del objeto social de la empresa en el siglo XXI. La ‘e-health’ “, en Antequera Vinagre, J.M. y Arias Menéndez, E., (Dir.), Sistema Sanitario y Recursos Humanos. Madrid, Díaz de Santos, pp. 469-493.

ARBOS, X., (Coord.), COLINO, C.; GARCÍA M.J.; PARRADO, S., (2009): Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores. Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics.

AREILZA CARVAJAL, J.M., (Coord.), (1999), España y las transformaciones de la Unión Europea, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales.

ARENILLA SÁEZ, M., (2016): “Naturaleza política y función social de la Administración Pública”. Laudatio pronunciada en el acto de investidura de D. Mariano Baena del Alcázar como doctor honoris causa por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, el día 9 de septiembre de 2016. Accesible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506602> (fecha de acceso: 20 de septiembre de 2016).

ARENILLA SÁEZ, M. (2014a): “Presentación”, en Ruano de la Fuente, J. M., (dir.), 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.

ARENILLA SÁEZ, M., (Dir.) ANXO BASTOS, M., CONEJERO, E., CRIADO GRANDE, J. I., GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, E. L., MOLINA ÁLVAREZ, I., MORENO JIMÉNEZ, J. M. Y RIVERO ORTEGA, R., (2014c): Administración 2032. Teclas para transformar la Administración Pública española. Madrid, INAP

ARENILLA SÁEZ, M. (Dir.) (2011): Crisis y reforma de la Administración Pública. Netbiblo.

ARENILLA SÁEZ, M., (2011), “Marco teórico actual de la Administración Pública”, en Manuel Arenilla (Dir) Crisis y Reforma de la Administración Pública. La Coruña, Editorial Netbiblo, pp.1-137.

ARENILLA SÁEZ, M. (2010): “Administración Pública y Ciencia de la Administración”, en M. Arenilla (Coord.) La Administración pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar, Madrid: INAP, p. 39-68.

ARENILLA SÁEZ, M., (2007), “Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en Alvarez, E. (coord.), El futuro del modelo de Estado, Madrid, IMAP, pp. 293-334.

ARENILLA SÁEZ, M., (2005), “La vigencia de los modelos de gestión de los recursos humanos de las Administraciones Públicas”, en Presupuesto y Gasto Público, nº 41, pp. 33-54.

ARENILLA SÁEZ, M., (2003), La reforma administrativa desde el ciudadano, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

ARIAS MENÉNDEZ, E.; GRATACÓS, M., (2005), “La dirección de recursos humanos”, en Antequera Vinagre, J.M. y Arias Menéndez, E., (Dir.), Sistema Sanitario y Recursos Humanos. Madrid, Díaz de Santos, pp.265-338

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., (Dir.) (2013a): La reforma del Estado y de la Administración española. Madrid, INAP.

BAENA DEL ALCÁZAR, M.,(2013b) “Las cuestiones clave en la regulación y la política de recursos humanos”, en Baena del Alcázar, M., (Coord.) (2013a), La reforma del Estado y de la Administración Española, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 273 y ss.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., (2000), Curso de Ciencia de la Administración. Madrid, Técnos, 4ª edición reformada.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., (1988): Curso de la Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed. Madrid, Tecnos.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., (1986): “La organización y la función pública”, en Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978. Tomo VIII.

BAENA DEL ALCÁZAR, M., (1984), Estructura de la función pública y burocracia en España. Oñate, Instituto Vasco de Administración Pública.

BAENA DEL ALCÁZAR, M.; GARRIDO, L.; PIZARRO, N., (1984), “La élite española y la presencia en ellas de los burócratas”, en Documentación Administrativa nº 200, pp.

BAÑÓN, R., (Coord.), (2003) La evaluación de la acción y de las políticas públicas. Madrid, Editorial Díaz de Santos

BAÑÓN, R.; AGRANOFF, R., (Coords.), (1998), El Estado de las Autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo? Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.

BAÑÓN R.; TAMAYO, M., (1998), “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en AGRANOFF, R.; BAÑÓN, R., (1998), El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?, Gobierno vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 105-159.

BAÑÓN R.; CARRILLO, E., (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 BAÑÓN R.; CARRILLO, E., (1997), La nueva Administración Pública. Madrid, Alianza Editorial, pp. 17-50.

BAÑÓN R.; et alt., (1995), “Sistema de Relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías”, en Papeles de Trabajo (Gobierno y Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset, nº AP, 20-XII-95.

BAÑÓN, R., (1992), “Gestión y relaciones intergubernamentales”, en VVAA., Administración Única, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública.

BAÑÓN, R. Y OLMEDA, J.A. (1985a): “El estudio de las Fuerzas Armadas”, en Bañón, R. y Olmeda, J.A. (Comps.), La institución militar en el Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.

BAÑÓN, R. Y OLMEDA, J.A. (1985b):, “Las Fuerzas Armadas en España: Institucionalización y proceso de cambio (1939-1975)”, en Bañón, R. y Olmeda, J.A. (Comps.), La institución militar en el Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.

BAÑÓN, R., (1978): Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971). Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

BARZELAY, Michael, (1998): Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública. México, Fondo de Cultura Económica.

BAZAGA FERNÁNDEZ, I., (1997): “El planeamiento estratégico en el ámbito público” en BAÑÓN R. y CARRILLO, E. (compiladores), La nueva administración pública, Alianza Editorial, Madrid, 1997.

BELTRÁN VILLALVA, M., (1985), Los funcionarios ante la reforma de la Administración, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

BELTRÁN VILLALBA, M., (1977), La elite burocrática española, Madrid, Ariel-Fundación Juan March.

BERNAL GUTIÉRREZ, P., (2011): “La cultura de Seguridad y Defensa en España. Sus orígenes y evolución”, en AAVV. La cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha. Cuadernos de Estrategia, núm. 155. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

BENSON, G.C.(1965), “Trends in Intergovernmental Relations”, en SELLIN, T.; WOLFGANG, M., (Eds.), (1965), Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, pp. 1-9

BONNIN, Charles-Jean (2004): Principios de Administración Pública, compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 92-117.

BOSSAERT, Danielle (2005): The flexibilisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations? Maastricht, EIPA.

BOTELLA, Joan (1998): “En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos”, en DEL ÁGUILA, R.; VALLESPÍN, F. et al. La democracia en sus textos. Madrid, Alianza editorial.

BRANS, Marleen (2012): “Comparative Public Administration: from General Theory to General Frameworks”, en Guy PETERS/Jon PIERRE, Handbook of Public Administration, SAGE, Thousand Oaks.

BROMLEY, S., (Ed.), (2001), Governing the European Union. London, Sage Publications.

BULLER, H.; y HOGGART, K., (1998), “Pluralidad e implementación de políticas de medio ambiente en la Unión Europea”, Revista Internacional de Sociología nº 19 y 20, enero-agosto, pp. 153 a179.

CÁMARA DEL PORTILLO, D. (1988): “La función pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida”, en Revista Española de Derecho Administrativo, nº 57, pp.101-120.

CANALES ALIENDE, J.M., (2001), “Gobernabilidad y gestión pública”, en OLIAS DE LIMA, B., (coord.), (2001), La nueva gestión pública. Madrid, Prentice-Hall, pp. 35-48.

CANALES ALIENDE, J.M.y PEREZ GUERRERO, P., (2002), Introducción al gobierno y a la gestión local. Alicante, Editorial Club Universidad.

CANTERO, J., (2011a), “La reforma de la función pública francesa. Parte I”, en Boletín de Función Pública del INAP, Nº 3 (mayo), Pp. 53-66.

CANTERO, J., (2011b), “La reforma de la función pública francesa. Parte II”, en Boletín de Función Pública del INAP, Nº 4 (julio), Pp. 46-61

CARABAÑA, J.; Y LAMO DE ESPINOSA, E., (2008), “La élite burocrática y la movilidad social”, en Meil, G; y Torres, C., (Coords.) (2008), Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva, pp. 391-424.

CASSESE, S., (1994): Las bases del derecho administrativo. Madrid.

CASSESE, S.; y DELLA CANANEA, G., (1990) “Procedimiento de decisión: elaboración y aplicación de medidas de integración. Aspecto relativo a los Estados miembros”, en AAVV, (1990), Op.cit., pp. 69 y ss

CASSESE, S., (1985), “Theoretical sketch of the cooperative and multidimensional nature of community bureaucracy”, en JAMAR, J.; y WESSELS, W., (1985), (Eds.), Community bureaucracy at the crossroads, L'Administration communautaire à l'heure du choix, Colege of Europe, Bruges

CASTELLS ARTECHE, J.M., (1989): “Prólogo”, en JIMÉNEZ ASENSIO, R., (1989), Políticas de selección en la función pública española: 1908-1978, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 27-30.

CATALÁ POLO, R., (1998), “Sistema constitucional de la función pública”, en *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX aniversario de la Constitución Española de 1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 521-537.

CHO, Yoon Jik and LEE, Jung WOOK (2011): “In search of a better fit: exploring conditions for successful performance-based human resources management in U.S. federal agencies”. *International Review of Public Administration*, Vol. 16, N.3, pp. 89 y ss.

CHO, C-L., (2007), “Understanding intergovernmental coercion: Explaining American State Administrators’ perceptions of national regulatory influences”, en *International Review of Public Administration*, Vol 12, nº 1, pp. 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.

CLOSA, C., (Ed.), (2001), *La Europeización del sistema político español*. Madrid, Ed.Istmo.

COLINO, C., (2015), “National patterns of public administration and governance”, in MAGONE, J., (Ed.), *Routledge Handbook of European Politics*. London, Routledge, pp. 611-639.

COLINO, C., (2012a): “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada” en COLINO, C.; FERRÍN, M.; LEÓN, S. (2012): *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 17-54.

COLINO, C., (2012b): “Las relaciones intergubernamentales”, en COLINO, C.; OLMEDA, J.A.; PARRADO, S., (2012): *Las Administraciones públicas en España*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 215-252.

COLINO, C., (2008), “The Spanish model of devolution and regional governance: evolution, motivations and effects on policy making”, en *Policy and Politics* , vol 36, nº 4, 573-586.

COMISIÓN EUROPEA, (2002), *Presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2002. Resumen de datos*. Luxemburgo, Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas.

COMISIÓN EUROPEA, (2000), *Libro Blanco de Reforma de la Comisión, I y II parte*, COM (2000) 200 final, Bruselas, 5 de abril.

CORTES GENERALES (1998): *Dictamen aprobado por la Comisión Mixta no permanente Congreso-Senado para establecer la fórmula y plazos para alcanzar la plena profesionalización de las Fuerzas Armadas*, Madrid: *Diario Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 231*

CRESPO GONZÁLEZ, J., (en prensa), “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, en *Política y Sociedad* (ISSN 1130-8001).

CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (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.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2015c), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et al. (Coords), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2015d): “El redescubrimiento de la Administración Pública. Creando imágenes desde la universidad”, en Crespo González, J., (Dir.) (2015): *El redescubrimiento de la Administración Pública. Creando imágenes desde la universidad*. Madrid, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración-Instituto Nacional de Administración Pública.

CRESPO GONZÁLEZ, J. et al. (2014), “El acceso al empleo público como objeto de interés científico, profesional y científico. La perspectiva de la Ciencia de la Administración”, en RUANO DE LA FUENTE, J.M., (Dir.), *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado. Estudio introductorio de Manuel Arenilla*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 47-62.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2005a), “Communiquer sur l’emploi public: quelle stratégie?”, en PAULIAT, H., (Comp.), *L’emploi public en Europe: une ambition pour demain*. Limoges, Université de Limoges, Pulim, pp. 151-166.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2005b): “Unión Europea-América Latina: dos regiones y un destino”, en AAVV (2005), *Perspectivas sobre la Unión Europea*. Universidad de Concepción, LexisNexis, pp.379-419.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004a): “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004): *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, Septem ediciones. Pp. 15-46.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2004b), “Los gestores públicos ante el reto de la internacionalización y de la europeización de las políticas”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 235-236, pp. 79-87.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2003), “The rights, duties and responsibilities of public officials”, en COUNCIL OF EUROPE, *The right to good administration. Proceeding*. European

Conference organized by the Council of Europe in collaboration with the Ministry of the Interior and of Public Administration of Poland. Warsaw, 4-5 december 2003. Disponible en : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Conferences/Proceedings%20Warsaw%20Conference%202003%20E.pdf> (fecha acceso: 10 marzo 2016).

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2002), (coord..) Administraciones públicas españolas. Madrid, McGraw-Hill. Coordinado junto a PASTOR, Gema. Especial interés para esta investigación tiene el capítulo realizado por el autor titulado “Las relaciones entre Administraciones Públicas en España”.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001a), “El concepto de Administración Nacional para la Unión Europea”, Revista Universitaria Europea, nº 2.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2001b), La gestión pública intergubernamental en la Unión Europea. Particularidades, dimensiones y futuro. Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer, Documents Pi i Sunyer nº 12.

CRESPO MONTES, L.F., (2003), Mitos y ritos de la Administración española. Madrid, INAP.

CRESPO MONTES, L.F., (2001), La función pública española 1976-1986. De la transición al cambio, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

DEBBASCH, Ch. (Dir.), (1988) L' Administration Publique en Europe, Actes du colloque tenu à Aix en octobre 1987, Paris, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique.

DE LA PEÑA, A.; ELIZONDO, A.; JUARISTI, F.; MOKOROA, J.L.; MONDRAGÓN, J., (2015), “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nueva época, nº 14. Sin paginar

DEL PINO MATUTE, E., (2004): Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas. Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.

DELFOUR, C. (2007) España, las autonomías y Europa: Ensayo sobre la invención de nuevos modos de organización territorial y de gobernanza, Gijón: Trea

DEMMKE, Christoph y MOILANEN, Timo, (2012): The future of public employment in central public administration. Maastricht, EIPA.

DEMMKE, Christoph (2005): Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants? Maastricht, EIPA.

DROR, Y., (1994), La capacidad de gobernar : informe al club de Roma. Galaxia Gutemberg, Círculo de lectores.

DUNLEAVY, Patrick. y HOOD, Christopher, (1994): “From old public administration to new public management”, Public Money and Management 14 (3), July-September, pp. 9-16.

EIPA. European Institute of Public Administration, (2008): Top Public Managers in Europe. Maastricht.

ELAZAR, D., (1965), "The shaping of intergovernmental relations in the twentieth century", en SELLIN, T.; WOLFGANG, M., (Eds.), (1965), Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science, Philadelphia, pp. 10-22

FERNÁNDEZ TOMÁS, A., (1996), "Las relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales", en HUESA VINAIXA, R., (Coord.), Instituciones de Derecho comunitario, Valencia, Tirant lo Blanch.

FLEURY, S., (2002), "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en Revista Instituciones y Desarrollo nº 12-13, pp. 221-247.

FUENTETAJA, J.M., (2013): Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización. Pamplona: Editorial Aranzadi.

FUENTETAJA, J.M., (2004): "La reforma de la función pública europea", Revista de Derecho Comunitario Europeo Año 8, 19, pp. 751-875.

GARCÍA LABAJO, J.M. (2002): "Reflexiones en torno a las bases de la organización militar". en AAVV, El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz. Cuadernos de Estrategia, núm. 116. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.

GARCÍA MORALES, M.J.; MONTILLA MARTOS, J.A.; 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., et alt. (2006), Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 9-72.

GARRIDO FALLA, F., (1985), Reformas de la función pública (discurso leído el día 19 de febrero de 1985, en el acto de su recepción pública como académico de número por el Excmo. Señor D. Fernando Garrido Falla y discurso de contestación del académico Excmo. Sr. D. Laureano López Rodó). Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

GIL IBAÑEZ, A. Y CLEOFÉ SÁNCHEZ, L. (2000): "El Instituto Nacional de Administración Pública (1958-1998), en El Instituto Nacional de Administración Pública: cuarenta años de historia. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, INAP.

GIL IBAÑEZ, A., (1998), El control y la ejecución del Derecho comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea, Instituto de Administración Pública, Madrid.

GOMA, R.; y SUBIRATS, J., (1998) (Coords.), Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno, Editorial Ariel, s.a., Barcelona.

GÓMEZ ESCARDA, M. (2013): La familia en las Fuerzas Armadas españolas. Madrid. Ministerio de Defensa

GÓMEZ REINO, M.; Y ORIZO, A, (1968), “Burocracias pública y privada”, en AAVV (1968) Sociología de la administración pública española, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos. Pp. 251 y ss.

GÓMEZ RIVAS, J.V. (2001): “La gestión de los recursos humanos”, en Olías de Lima, B. (Coord.): La Nueva Gestión Pública. Madrid: Prentice-Hall

GÓMEZ RIVAS, J.V., (1995), “Selección y formación”, en Olías de Lima, B., (Coord.), (1995), La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, Madrid, Editorial Complutense, pp. 71 y ss.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.Y. et al. (2014) Mapa de la gestión pública por competencias en el sector público español. Madrid, INAP, (Serie INAPINVESTIGA).

GONZÁLEZ-HABA, V.M., (1984), “Trayectoria de la reforma de la función pública”. En Revista de Administración Pública, nº 104.

GONZALEZ SANCHEZ, E., (1992), Manual del negociador en la Comunidad Europea. Madrid, Oficina de Información Diplomática.

HORTON, Sylvia y FARNHAM, David, (2000): “Evaluating Human Resources Flexibilities: a Comparative Perspective”, en FARNHAM Y HORTON (ed). Human Resources flexibilities in the public services. London, Macmillan Business, pp. 313-336.

ILDEFONSO HUERTAS, R., (2004), Tres modelos comparados de función pública y sus procesos de selección (Italia, Estados Unidos y España): una propuesta de mejora del acceso al empleo público, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

INAP (1990), La fonction publique dans l'Europe Communautaire. Rencontre Franco-Espagnole, Madrid, IIAP-INAP.

IRARZUN MONTORO, F., (2010), “Ética y responsabilidad en la Administración Pública”, en Documentación Administrativa nº 286-287, pp. 79-111.

IONESCU, Luminita (2011), “Bureaucratic values and modes of governance”, en Contemporary Readings in Law and Social Justice, Vol 3(2), pp. 181-186

JANOWITZ, M., (1985):“La organización interna de la institución militar”, en Bañón, R. y Olmeda, J.A.,(Comps.): La institución militar en el Estado contemporáneo. Madrid: Alianza Editorial.

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2011): “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste en un marco de reformas”, en *Democracia y Gobierno Local. Serie Debates Locales*, 2. CEMCI, pp. 13 – 87.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., (1989), *Políticas de selección en la función pública española: 1908-1978*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

JORDANA, J., Y RAMIÓ, C., (2005): “Gobierno y Administración”, en *Carreras y Tafunell (Coords). Estadísticas Históricas de España*. Bilbao, Fundación BBVA, pp. 973-1026.

JUNQUERA GONZÁLEZ, J., (1986), *Función Pública en la “Europa de los Doce”*, Madrid-Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública.

KASSIM, H., (1994), “Policy networks and European Union policy making: a sceptical view”, en *West European Politics*, 17/4.

KUPERUS, H. Y RODE, A., (2010), *Study report: latest trends in top public management in the European Union*, EIPASCOPE bulletin.

LASAGABASTER HERRARTE, I., (1995), “Relaciones intergubernamentales y federalismo cooperativo”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 41, pp. 203-220

LEGALIA ABOGADOS, (2005), “Contexto jurídico-laboral de los recursos humanos”, en *Antequera Vinagre, J.M. y Arias Menéndez, E., (Directores), Sistema Sanitario y Recursos Humanos*. Madrid, Díaz de Santos, pp. 339-468.

LINS DE LESSA, F., (2011), *Acceso igualitario a la función pública*, Lisboa, Editorial Juruá.

LYNN N.B. y WILDAVSKY A., (Compiladores), (1999), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México. Fondo de Cultura Económica.

LINZ, J.; DE MIGUEL, A., (1968), “La élite funcionarial española ante la reforma administrativa”, en *AAVV (1968) Sociología de la administración pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.

LIPPI, Andrea y MORISI, Maximo (2008): *Gestión y Administración Públicas*. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 185-242

LONGO, F., (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona, Paidós

LONGO, F., (2001): *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas. Mérito con flexibilidad*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.

LONGO, F., (1995), “Reforma del empleo público: Tótem y Tabú”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2, pp.5-15.

LÓPEZ BASTERRA, J. (2012): “Carrera administrativa: identificación de las Áreas Funcionales”, en Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, nº 3.

LORENZO DE MEMBIELA, J.B., (2009), El acceso y la provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública conforme a la Ley 7/2007, Estatuto Básico del Empleado Público. Cizur-Menor (Navarra), Thomson-Aranzadi

LLORENTE MÁRQUEZ, J. Y POLO VILLAR, C., (2002a), “El personal al servicio de las Administraciones Públicas Españolas”, en Crespo González J. y Pastor Albaladejo, G., (Coords.) (2002), Administraciones Públicas Españolas, Madrid, McGraw-Hill, pp. 303-328.

LLORENTE MÁRQUEZ, J. Y POLO VILLAR, C., (2002b), “El entorno de la nueva gestión pública de personal en España”, en Crespo González J. y Pastor Albaladejo, G., (Coords.) (2002c), Administraciones Públicas Españolas, Madrid, McGraw-Hill, pp. 285-302.

LLORENTE MÁRQUEZ, J. Y POLO VILLAR, C., (2002c), “Actividades e instrumentos de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas españolas”, en Crespo González J. y Pastor Albaladejo, G., (Coords.) (2002), Administraciones Públicas Españolas, Madrid, McGraw-Hill, pp. 329-363.

MAPELLI MARCHENA, C. et al. (en prensa), Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado. Madrid, Inap.

MAPELLI MARCHENA, C. et al. (2016), “Función pública: reformas pendientes”, en Zoom Político, documento nº 29. Laboratorio de alternativas.

MARANDO, V.L; FLORESTANO, P.S., (1999), “La Administración intergubernamental: El estado de la disciplina”, en LYNN N.B. y WILDAVSKY A., (Compiladores), (1999), Administración Pública. El estado actual de la disciplina. México. Fondo de Cultura Económica, pp. 379-415

MARCH, J.; Y OLSEN, J.P. (1995), Democratic Governance. New York, The Free Press.

MARCH, J.; Y OLSEN, J.P. (1989), Rediscovering institutions: the organizational bases of politics. New York, The Free Press.

MARTÍNEZ, R.,(2007), Los mandos de las Fuerzas Armadas españolas del siglo XXI, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, colección “Monografías” nº 243.

MARTÍNEZ PARICIO, J.I., (1999): “Las Fuerzas Armadas: Una organización compleja ante los escenarios de futuro”, en AAVV. La profesionalización de las Fuerzas Armadas, Cuadernos de Estrategia, núm. 104. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos

MATHESON, Alex. 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.), (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, pp. 127-136.

McEWEN, N.; SWENDEN, W; BOLLEYER, N., (2012), "Intergovernmental Relations in the UK: Continuity in a time of change?", *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol 14, pp. 323-343.

MENDEZ, J.L., (1997), "Estudio introductorio", en WRIGHT, D.(1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de cultura económica.

MERTON, Robert K. (1964): "La Estructura Burocrática y la Personalidad", en *Teoría y Estructuras Sociales*, Fondo de cultura económica, México, pp. 275-286

METCALFE, L., (1996), "Building capacities for integration: the future role of the Commission", *Eipascope* n° 1996/2, pp.2 a 8.

METCALFE, L., (1995), "La Comisión Europea como una organización-red", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n° 4, septiembre-diciembre, pp. 25 a 36.

METCALFE, L., (1994), "Coordinación de políticas internacionales y reforma de la Administración Pública", en KLIKSBURG, B., (Comp.), *El rediseño del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Nacional de Administración Pública de México, pp. 235-269.

METCALFE, L., (1993), "Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación", en *Integración latinoamericana*, mayo-junio de 1993, pp. 10-17.

METCALFE, Les. y RICHARDS, Sue, (1989): *La modernización de la gestión pública*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

MINISTERIO DE DEFENSA (2000): *Libro blanco de la Defensa 2000*. Madrid, Ministerio de Defensa.

MONTORO CHINER, M.J., (1987), *La función Pública en el federalismo alemán*, Madrid-Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública.

MORATA, F., (Ed.), (2000): *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.

MORATA, F., (1998), *La Unión Europea. Procesos, actores y políticas*, Editorial Ariel, s.a., Barcelona.

MORATA, F., (1991), "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en *Documentación Administrativa*, n° 224-225, pp. 153-166

MOREY JUAN, A., (2004), *La función pública: necesidad de un análisis conceptual y de la revisión del sistema de libre designación*, Madrid, INAP.

MURRAY, Richard (2000): "Human Resources Management in Swedish Central Government", en FARNHAM, D. Y HORTON, S. (ed) Human Resources Flexibilities in the Public Services. London. Macmillan Business, pp. 169-188.

NAO. National Accounting Office (2013): Memorandum on the 2012 Civil Service Reform Plan. London.

NICOLL, W. y SALMON, T., (2001): Understanding the European Union. Londres, Longman.

NIETO GARCÍA, A., (2013), "Un primer paso para la reforma de la Administración española", en Baena del Alcázar, M., (Coord.) (2013a), La reforma del Estado y de la Administración Española, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 163 y ss.

NIETO GARCÍA, A., (2008): El desgobierno de lo público. Barcelona, Ariel.

NORTH, D.C., (1990), Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge University Press.

OCDE, 2015, Government at Glance. Paris.

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.

OCDE, 2012, Public Sector Compensation in Times of Austerity. Paris.

OCDE (2011a): Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce. Paris.

OCDE (2011b): Government at Glance. Paris.

OCDE (2008): The State of Public Service. Paris.

OCDE (2007): Belgium. Reviews of Human Resource Management in Government. Paris.

OCDE (2005): .Performance-related Pay Policies for Government Employees. Paris.

OCDE, (1997), La transformación de la gestión pública. La reforma en los países de la OCDE, Boletín Oficial del Estado, Madrid. Estudio preliminar a cargo de CANALES ALIENDE, J.M., y de RODRÍGUEZ ALVÁREZ, J.M

OLÍAS DE LIMA. B., (coord.), (2001), La nueva gestión pública. Madrid, Prentice-Hall.

OLÍAS DE LIMA, B., (Coord.), (1995), La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, Madrid, Editorial Complutense.

OLSEN, Johan P., (2005): "Maybe it is time to rediscover bureaucracy"; *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 16, issue 1, p.1-24.

ONGARO, E., (2009), Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain, Londres, Edward Elgar Publishing.

PANEBIANCO, Ángelo (1995): Las Burocracias Públicas, en -PASQUINO, G. y otros: Manual de Ciencia Política, Alianza Editorial, Madrid, pp. 365-410

PARADA VÁZQUEZ, R. Y FUENTETAJA J. (2013): Derecho de la función pública. Madrid. Open ediciones universitarias.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., (2013), “Del centralismo liberal a la secesión autonómica”, en Baena del Alcázar, M., (Coord.) (2013a), La reforma del Estado y de la Administración Española, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 197 y ss.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., (2010), Derecho administrativo II. Organización y empleo público, Madrid, Marcial Pons.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., (1999), “La degeneración del modelo de la función pública”, en Revista de Administración Pública, nº 150, pp. 413-452.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., (1995), “Empleo público y globalización de la economía”, en Documentación Administrativa, nº 243, pp. 23-66.

PARRADO DIEZ, S., (2000), “La politización de la Administración central española: continuidad y cambio: (1982-1996)”, en Workshop El control político de la Administración, celebrado el 17 de mayo de 2000 en el Institut de Ciències Polítiques i Socials. Ref: 56-2000-icps-barcelona (versión preliminar).

PARRADO DIEZ, S., (1996), Las élites de la Administración estatal (1982-1991): estudio y pautas de reclutamiento. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

PARRY, R., (2012), “The civil service and Intergovernmental Relations in the Post-devolution UK”, en The British Journal of Politics and International Relations, Vol 14, pp. 285-302.

PARRY, R. (2004) ‘The civil service and intergovernmental relations’, 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, 199-229

PEIRÓ, J.M. ; RAMOS, J.; CORTÉS, J.V., (2012), Productividad y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorro (Funcas).

PEREDA MARÍN, S. Y BERROCAL BERROCAL, F. (2009): Gestión de recursos humanos por competencias. Madrid, Ramón Areces.

PÉREZ GÁLVEZ, F., (2011a), “Empleo público, función pública y personal estatutario”. Boletín de Función Pública del INAP. Octubre. Pp. 37-49.

PÉREZ GÁLVEZ, F., (2011b), Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en el acceso al empleo del personal de los servicios de salud. Madrid, INAP.

PETERS, B. Guy (2008), “The civil service and governing: reclaiming the center”. International Review of Public Administration 13.2, pp. 1-12.

POLLIT, Christopher (1993): El Gerencialismo y los Servicios Públicos. La experiencia angloamericana. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

POLLITT Christopher y DAN, Sori. (2011). The impact of New Public Management (NPM) Reforms in Europe, COCOPS European Policy Brief.

PRATS I CATALÁ, J., (2005): De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo. Madrid, INAP-IIGC. Este trabajo fue publicado previamente en “Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, Documentos de Trabajo nº 10 del IIG de Catalunya.

PRATS I CATALÁ, J., (1995), “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, en Documentación Administrativa n.º 241-242, pp.11-59.

PRATS I CATALÁ, J., (1993), “Derecho y management en las Administraciones públicas”, en Economías, La nueva gestión pública: factor de competitividad, nº 26, pp. 120 y ss.

PRATS i CATALA, J., (s.f.), Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular (instituciones, gobiernos y liderazgos). Paper nº 2 del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Edición electrónica en <http://www.iigov.org>

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (2013): Estrategia de Seguridad Nacional, documento electrónico, obtenido el 15/12/13, URL: [http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad\\_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf).

-PWC (2012): ¿En qué hay que transformar la Administración pública española? Cómo afrontar el reto del cambio del sector público (accesible en [https://www.pwc.es/es\\_ES/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf](https://www.pwc.es/es_ES/es/publicaciones/sector-publico/assets/transformar-administracion-publica-esp.pdf) ).

RAMIO MATAS, C., (2011): “La Administración que se espera para después de la crisis”. Madrid. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (wp 2011 – 02)

REDONDO LEBRERO, J.C., (2002), “El personal al servicio de las Administraciones Públicas Españolas en su perspectiva histórica”, en CRESPO GONZÁLEZ, J.; PASTOR ALBALADEJO, G., (Coords.) (2002), *Administraciones públicas españolas*, Madrid, McGraw-Hill. Pp. 31 y ss.

REPULLO LABRADOR, J.R.; ANTEQUERA VINAGRE, J.M.; ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, R., (2005), “Marco general de políticas sanitarias y políticas de recursos humanos”, en ANTEQUERA VINAGRE, J.M. Y ARIAS MENÉNDEZ, E., (Directores), *Sistema Sanitario y Recursos Humanos*. Madrid, Díaz de Santos, pp. 1-168.

RICHARDSON, J., (2001): *European Union. Power and Policy-Making*. 2ª edición, Londres, Routledge.

RIVERO ORTEGA, R., (2012), *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

ROBERTS, G.; HOGWOOD, P., (1997), *European politics today*. Manchester, Manchester University Press.

RODRÍGUEZ, A. (2013): *Planificación de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Gestión y desarrollo de personas en tiempos de austeridad*. Madrid. INAP.

RODRÍGUEZ ARANA, J., (2007),” El marco constitucional del acceso a la función pública en el derecho administrativo español”, en *Actualidad Administrativa*, nº 3, pp. 260-280.

ROMÁN MASEDO, L., (1997), *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

ROMÁN RIECHMANN, C., SANCHEZ MORÓN, M.; VELÁZQUEZ LÓPEZ, F.J., (2004), “Líneas de reforma del empleo público”, en AAVV, *Estudios para la reforma de la función pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 479-516.

ROSELL, J. (2013): *Reformas o declive. Los cambios necesarios para salir de la crisis y volver al crecimiento*. Barcelona. Deusto

ROSENBLATT, F.; TORO MAUREIRA, S., (2015), “La arquitectura de la cooperación: una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional”, en *Política y Gobierno*, Vol. XXII, nº 2, pp. 255-281.

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> (fecha de acceso: 20 febrero 2016).

RUANO DE LA FUENTE, J.M.; RODRIGUEZ, J.M., (2016): *Local Structure and Municipal Associations in Spain: Facts, Trends and Problems*, en SADIOGLU, U.; DEDE, K. (Eds.)

(2016). Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments. Hershey, PA: IGI Global.

RUANO DE LA FUENTE, J.M.; PROFIROIU, M., (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 RUANO DE LA FUENTE, J.M.; PROFIROIU, M. (eds.) (2016), Handbook on Decentralisation in Europe, London, Palgrave.

RUANO DE LA FUENTE, J.M.,(Dir.), 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., (2010): “The Spanish Civil Service and the New Personnel Statute”, European Review of Public Action, nº 1, May.

RUANO DE LA FUENTE, J.M., (2006): “L’*évolution de la fonction publique espagnole: du système de carrière au système d’emploi*”, Economic Papers, nº 42.

RUANO DE LA FUENTE, J.M., (Coord.) (2004): Política europea y gestión multinivel. Oviedo, Septem ediciones.

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 (Portugal), octubre de 2002.

RUMÍ IBÁÑEZ, C., (2011). “Retos y perspectivas actuales en la Administración y el empleo públicos. Boletín de Función Pública del INAP nº 1 (enero), pp. 5-9

SAINZ MORENO, F., (Dir.) (2004), Estudios para la reforma de la Administración Pública, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2011): “El empleo público en España: problemas actuales y retos futuros”, en Jiménez Asensio, Rafael (Ed.). El empleo público en Aragón y tendencias de futuro. Zaragoza, Gobierno de Aragón, pp. 19-28.

SÁNCHEZ MORÓN, M., (2007a): “Consideraciones generales sobre el Estatuto básico del empleado público”, en AAVV, El Estatuto básico del empleado público y su desarrollo legislativo: curso extraordinario. Zaragoza, Universidad de Zaragoza, pp. 23-40.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (coord.) (2007b): La función pública directiva en Francia, Italia y España. Madrid, INAP.

SÁNCHEZ MORÓN, M., (1996): Derecho de la función pública. Madrid, Tecnos.

SANIGER MARTINEZ, N. y ZAFRA ESCRIBANO, J.M. "La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel de! Gobierno Local", en ARENILLA SÁEZ,M., (coord.) (2010) La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Madrid, INAP.

SANIGER MARTINEZ, 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.

SCHARPF, F.W. (2000), *Gobernar en Europa ¿eficaz y democrática- mente?*, Madrid, Alianza Editorial S.A., traducido por Jesús Alborés Rey.

SCHUTTER et alt., (2000), *La gouvernance dans l' Union Européenne*. Luxemburg, Comisión Europea.

SCOTT,W.R., (1995): *Institutions and organizations*. California, Sage, Thousand Oaks.

SELLIN, T.; WOLFGANG, M., (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.

SEVILLA, J., (Dir.) (2010): *La reforma de la Administración General del Estado*. Lid editorial.

SIEDENTOPF, H., (1990), "Informe final", en AAVV., (1990), *Op.cit.*, pp. 129 y ss.

SIEDENTOPF, H.; y HAUSCHILD, C., (1988a), "L'application des directives communautaires par les Administrations nationales (études comparatives)", *Revue Française d'Administration Publique*, no 48, octobre-décembre, pp. 547 a 555.

SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988b), (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres, Volume I, Synthèses comparatives*, Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles.

SIEDENTOPF, H.; y ZILLER, J., (1988c), (Eds.), *L'Europe des Administrations? La mise en oeuvre de la législation communautaire dans les Etats membres, Volume II, Rapports nationaux*, Institut Européen d'Administration Publique, Bruxelles.

SILICANI, Jean-Ludovic (2008), *Livre Blanc sur l'Avenir de la Fonction Publique*, París: Ministère du Budget, des Comptes et de la Fonction Publique.

SOBRINO HEREDIA, J.M.,(1997), "Principio de subsidiariedad y participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea", en Noticias de la Unión Europea nº 145.

SPANOU, C., (1999), "La integración europea en términos administrativos: un marco para el análisis y el caso griego", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 15, mayo-agosto, pp.30 a 50

STEERING GROUP (2008): Normington Report: Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy. London.

STEIN, J.W., (1984), "Improving intergovernmental relations through public service careerism", en *Journal of Policy Analysis and Management*, spring 1984, 3, 3, pp. 453-457.

STEVENS, A.y STEVENS, H., (2001): *Brussels Bureaucrats? The Administrations of the European Union*. Londres, Palgrave.

TAMAYO SÁEZ, M., (1997): El análisis de las Políticas Públicas, en: Bañón, R. Carrillo, E., Alianza Universidad Textos, Madrid, p. 281-312

TOMASINI, L. (1993): *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Washington D.C., BID.

UNESCO (1997). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional de Educación para el Siglo XXI*. París, ONU.

VALDIVIELSO DEL REAL, R., (1993): *La Carrera Diplomática en España: Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*. Tesis doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Esta tesis fue publicada en 1996, con el mismo título, por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

VAN DER KROGT, Theo et al. (2000): "The Netherlands: Towards Personnel Flexibilities", en FARNHAM Y HORTON (ed): *Human Resources flexibilities in the public services*. London, Macmillan Business, pp. 189-207.

VERKUIL, P., (2015), "Deprofessionalizing State Governments: The rise of Public Art-Will Employment", en *Public Administration Review*, vol. 75, iss.2, pp. 188-189.

VILLORIA MENDIETA, M. Y DEL PINO MATUTE, E. (2009): *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.

VILLORIA MENDIETA, M., (2003), "Desarrollo estratégico de recursos humanos en la Administración Pública Española", en *El papel de las diferentes Administraciones Públicas en el sistema de formación continua y su adecuación a la ley de cualificaciones y de la formación profesional*, Madrid, Instituto de Administración Pública, pp. 33-62.

VIÑAS CHIAPPINI, V., (1995), *Cambio político y políticas públicas : Argentina 1976-1989*. Tesis doctoral dirigida por Rafael Bañón Martínez. Accesible en : <http://eprints.ucm.es/4056/> (fecha de acceso 20 de mayo de 2015).

WEBER, Max (1999): *La burocracia*, en SHARFRITZ, J.M. Y HYDE, A.C: *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de cultura económica, México, pp. 117-125

WEIDNER, E.W., (1960), *Intergovernmental Relations as seen by public officials*. Connecticut, Greenwood press, publishers. Se ha utilizado la reimpresión de 1974.

WRIGHT, D.(1997), Para entender las relaciones intergubernamentales. México, Fondo de cultura económica. Edición inglesa de 1988: Understanding intergovernmental relations. Belmont, Brooks-Cole

WRIGHT, D., (1981), “The concept of intergovernmental relations: assets and liabilities”. Ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, que tuvo lugar en Nueva York. Citado por AGRANOFF, R., (1991), Op.cit.

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 nº 6, pp.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, nº 4, pp. 47-65

## **6.2.- Documentales**

### **a) Normativas:**

- Constitución Española de 1978.
- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública
- Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril)
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
- Real decreto Ley 8/2010 de, 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.
- Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público
- Real Decreto Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Sentencias del Tribunal Constitucional con relevancia sobre el acceso al empleo público: SSTC 148/1986, de 25 de noviembre; 193/1987, de 9 de diciembre; 206/1988, de 7 de noviembre; 67/1989, de 18 de abril; 47/1990, de 20 de marzo; 27/1991, de 14 de febrero; 127/1991, de 6 de junio, 215/1991, de 14 de noviembre; 138/2000, de 29 de mayo.

### **b) Estudios cuantitativos en relación con la función pública.**

- CIS: Barómetros:
  - Barómetro de mayo de 2015. Estudio 3082
  - Barómetro de junio de 2011. Estudio 2905
- CIS: Estudios de calidad de los servicios públicos.
  - Estudio nº 2.950. Calidad de los servicios públicos (VII) Junio-Julio 2012.

[http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14007&cuestionario=16802&muestra=22363](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14007&cuestionario=16802&muestra=22363)

-Estudio nº 2986. Calidad de los Servicios Públicos (VIII) Abril 2013.

[http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14105&cuestionario=16908&muestra=22449](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14105&cuestionario=16908&muestra=22449)

-Estudio nº 2908. Calidad de los Servicios Públicos IV. Junio – Julio 2011.

[http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12904&cuestionario=15078&muestra=20679](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12904&cuestionario=15078&muestra=20679)

#### REGISTRO CENTRAL DE PERSONAL:

- Boletín Estadístico de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

[http://www.seap.minhap.gob.es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas.html](http://www.seap.minhap.gob.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas.html)

#### c) Documentos administrativos:

-CORA (2013): Reforma de las Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

-INAP (sin fecha). Catálogo de competencias de los niveles 26,28, 29 y 30. Mimeo.

-INAP (2015), La formación para el ingreso en la función pública superior. Condicionantes educativos, económicos, geográficos y familiares de los cuerpos superiores adscritos a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. Mimeo.

-INAP (2013): Modelos comparados de selección de empleados públicos, Madrid, INAP.

-INAP (2013): Nuevos modelos de carrera administrativa. Mimeo.

-INAP (2013): Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado.

-INAP (2012): Plan Estratégico (2012-2015).

-INAP (2009-2011): Memoria final del Grupo de investigación para el estudio del empleo público del INAP. Mimeo.

-Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Enlace WEB: <http://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>)

#### 6.3.- Páginas web consultadas (no citadas anteriormente)

-Banco de Innovación de las Administraciones públicas. INAP

<http://bci.inap.es/sitios/banco-de-innovacion-de-las-administraciones-publicas>

-Consejo de Estado. Dictámenes: Anteproyecto de ley de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa. Referencia 1221/2013.  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-1221>

-Informe Anual del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales. 2013.  
[http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe\\_2013.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf)

-Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. Informe CORA. 2013.  
[http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF)

-Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa.  
[http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595](http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595)

#### **6.4.- Empíricas**

-Entrevistas semi-estructuradas realizadas a (véase guion en el apartado 7.1):

**D. Jaime Pérez de la Cruz (30/1/2013).**

**D. Sabino Cassese (3/3/2015).**

**D. Fernando Sánchez-Beato Lacasa (27/3/2015).**

**D. Francisco Ferrándiz Manjavacas (16/4/2015).**

**D. Manuel Arenilla Sáez (21/1/2016).**

**D. Mariano Baena del Alcázar (23/1/2016).**

-Cuestionario auto-administrado respondido por 102 Administradores Civiles del Estado (consúltase en el apartado 7.2).

## **7. ANEXOS**




## **7. ANEXOS**

### **7.1.- Guion de las entrevistas sobre alta función pública (competencias y perfil intergubernamental) en un contexto multinivel.**

- 1) Cuáles son a su juicio las principales características del entorno que afectan a la Administración del Estado y a su alta función pública.
- 2) Qué capacidades debería incorporar la alta función pública del Estado en ese contexto.
- 3) Qué capacidades debería incorporar el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado en ese contexto.
- 4) ¿Considera que las competencias intergubernamentales son relevantes para la alta función pública del Estado en el momento actual? ¿Por qué?
- 5) ¿Considera que la alta función pública es un actor relevante para conocer el funcionamiento de nuestro Estado? ¿Por qué?
- 6) ¿Influye la alta función pública de la AGE en la cooperación y coordinación intergubernamental? ¿Por qué?
- 7) ¿Considera el origen geográfico de la alta función pública como relevante a efectos de la legitimidad institucional de nuestra Administración en el marco del Estado autonómico? ¿Por qué?
- 8) ¿Qué ventajas y problemas tendría buscar una mayor proporcionalidad en el acceso entre los miembros integrantes de los cuerpos de la alta función pública de la AGE, y particularmente en el de ACE?
- 9) ¿Qué roles asume la alta función pública, y singularmente los ACE, en un Estado multinivel como es el español de nuestros días?
- 10) ¿Hacia dónde debe encaminarse la reforma de la alta función pública del Estado en estos momentos, teniendo en cuenta los desafíos territoriales o intergubernamentales?
- 11) ¿Qué papel podría jugar la movilidad inter-administrativa de la alta función pública en España?



## 7.2. Cuestionario aplicado al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.



**UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID**

### ANÁLISIS INTERGUBERNAMENTAL DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: EL CASO DE LOS ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO

Estimado/a Administrador/a Civil del Estado:  
Le agradezco mucho que haya accedido a este cuestionario anónimo, que forma parte de una investigación doctoral que el autor realiza en la Universidad Complutense de Madrid y tiene exclusivamente carácter académico. Dicha investigación persigue conocer la importancia desde el punto de vista intergubernamental o de gestión multinivel de la alta función pública de la Administración general del Estado (AGE). Es decir, se trata de obtener información sobre la posición y funciones que desarrolla la alta función pública de la AGE respecto de otros niveles de gobierno ( autonomías y entes locales) en nuestro Estado. A tal fin, y por su especial importancia, se ha seleccionado como unidad de análisis el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado (ACE), del que usted forma parte. Le agradecería mucho que dedique unos minutos a cumplimentar el siguiente cuestionario, así como si es posible se lo reenvíe a compañeros de Cuerpo para que lo hagan ellos también. Le ruego que repare en que en algunas preguntas se pueden marcar varias opciones válidas y que abundan aquellas que son de respuesta obligatoria antes de enviar el cuestionario. Quedo a su disposición para aclaraciones adicionales y de nuevo muchas gracias. Jorge Crespo González. [jcrespog@ucm.es](mailto:jcrespog@ucm.es). <https://scholar.google.es/citations?user=154w4IEAAAJ&hl=es>

**\*Obligatorio**

#### DATOS GENERALES

**Seleccione el Cuerpo al que pertenece \***

  
**Si no pertenece al Cuerpo de ACE, escriba su Cuerpo/categoría de pertenencia**  
**Antigüedad en el Cuerpo**  
Señale su antigüedad en el Cuerpo de ACE  
**Franja de edad**  
Señale la franja de edad en que se encuentra en la actualidad  
 20% completado

## VISIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO ESPAÑOL Y SU EVOLUCIÓN

### VISION DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO HACE UNA DÉCADA \*

Sitúese mentalmente hace una década (por ejemplo, en 2005), ¿Cómo pensaba que sería la evolución futura del Estado autonómico?

- Hacia un modelo en que existiría una delimitación perfecta institucional y funcional entre los diferentes niveles de gobierno y administración, los cuales funcionarían fundamentalmente de manera independiente (ejemplo, Bélgica)
- Hacia un modelo en que el nivel nacional de gobierno y administración, a nivel interno, asumiría mayor protagonismo orgánico y funcional, dejando en situación de dependencia al resto de niveles de gobierno (ejemplo, Francia)
- Hacia un modelo en que las esferas de actuación autónoma para cada nivel de gobierno y administración serían escasas, lo que implicaría interdependencia y negociación de todos ellos en las políticas públicas más importantes (ejemplo, Alemania)

### VISIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO EN LA ACTUALIDAD \*

Sitúese mentalmente en la actualidad (finales de 2015). ¿Cómo estima que es nuestro modelo de Estado autonómico?

- Un modelo en que existe una delimitación perfecta institucional y funcional entre los diferentes niveles de gobierno y administración, los cuales funcionarían fundamentalmente de manera independiente (ejemplo, Bélgica)
- Un modelo en que el nivel nacional/central de gobierno y administración, a nivel interno, asume mayor protagonismo orgánico y funcional, dejando en situación de dependencia al resto de niveles de gobierno (ejemplo, Francia)
- Un modelo en que las esferas de actuación autónoma para cada nivel de gobierno y administración son escasas, lo que implica interdependencia y negociación de todos ellos en las políticas públicas más importantes (ejemplo, Alemania)

### VISIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DENTRO DE 10 AÑOS \*

Sitúese mentalmente en una década (por ejemplo el año 2025). ¿Cómo estima que será la evolución futura del Estado autonómico?

- Hacia un modelo en que existiría una delimitación perfecta funcional e institucional entre los diferentes niveles de gobierno y administración, los cuales funcionarían fundamentalmente de manera independiente (ejemplo, Bélgica)
- Hacia un modelo en que el nivel nacional de gobierno y administración, a nivel interno, asumiría mayor protagonismo orgánico y funcional, dejando en situación de dependencia al resto de niveles de gobierno y administración (ejemplo, Francia)
- Hacia un modelo en que las esferas de actuación autónoma para cada nivel de gobierno y administración son escasas, lo que implica interdependencia y negociación de todos ellos en las políticas públicas más importantes (ejemplo, Alemania)
- Otro:

### VISIÓN ACTUAL DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO \*

Señale las dimensiones que a su juicio predominan en las relaciones entre niveles de gobierno en España (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES):

- La cooperación entre Administraciones públicas
- Las relaciones de jerarquía del nivel nacional de gobierno respecto de las CCAA
- El conflicto entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA respecto del reparto de competencias
- El conflicto entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA respecto de la financiación de las mismas
- El conflicto entre nivel nacional de gobierno y CCAA respecto del diseño y gestión de las políticas públicas de impacto multinivel
- El conflicto entre el nivel nacional de gobierno y las CCAA respecto del modelo de Estado y su eventual reforma
- Otro:

### VISIÓN ACTUAL DEL SISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO \*

Señale las dimensiones que a su juicio plantean un problema importante desde el punto de vista del funcionamiento de nuestro Estado autonómico:(PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES):

- La ubicación orgánica de los órganos de cooperación multilateral (por ejemplo, las conferencias sectoriales)
- El funcionamiento de los órganos de cooperación multilateral (por ejemplo, las conferencias sectoriales)
- El diseño y funcionamiento de los órganos de cooperación bilateral entre Estado y CCAA
- El diseño y funcionamiento actual del Senado
- La cultura de cooperación y gestión intergubernamental existente entre el personal político de los diferentes niveles de gobierno
- La cultura de cooperación y gestión intergubernamental existente entre el personal público profesional de los diferentes niveles de gobierno
- La excesiva tendencia a la coordinación por parte del nivel nacional de gobierno
- La excesiva tendencia a la gestión particular y separada por parte de las Comunidades Autónomas
- Otro:

### INFORMACIÓN ADICIONAL

Complete si lo desea las respuestas anteriores

### **FUNCIONES \***

Respecto de las opciones que ha marcado en la pregunta anterior, exprese si una composición geográfica autónoma más proporcional del cuerpo de los ACE podría mejorar el desempeño de los siguientes roles (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- El rol técnico de los expertos, que ejercen una competencia
- El rol de patrocinio de intereses
- El rol de agente (broker), que negocia intereses diferentes
- El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos
- El rol partidista, que defiende una posición política bien clara
- El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas
- El rol de garante de la imparcialidad del Estado
- El rol de expertos legales
- El rol de defensor cívico, que protege los derechos de la colectividad
- Otro:

## RESPECTO DE LA COOPERACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO

### EN QUÉ DEBE CENTRARSE LA COOPERACIÓN \*

Señale su grado de conformidad con las siguientes alternativas. La cooperación entre niveles de gobierno y administración en España debe centrarse en:

	1 (Menor conformidad)	2	3	4	5 (Mayor conformidad)
El uso del ajuste mutuo y las relaciones informales entre todas las Administraciones	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Una Administración debe supervisar y evaluar, lo que implica jerarquía en las relaciones	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Documentar formalmente lo que cada Administración debe hacer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dar menor importancia a los procedimientos e interacciones y más a la consecución de los objetivos propuestos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Incidir en los conocimientos, destrezas y habilidades de los empleados públicos de todas las Administraciones implicadas para unificar interpretaciones, enfoques y respuestas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### CONCRECIÓN DE LA COOPERACIÓN \*

De acuerdo con sus conocimientos y experiencia, señale su grado de conformidad con las siguientes respuestas respecto de la cooperación entre la AGE y las CCAA en lo relativo a la formulación de políticas con dimensión multinivel:

	1 (Menor conformidad)	2	3	4	5 (Mayor conformidad)
Si las normas y responsabilidades están bien definidas, las decisiones se toman por la Administración correspondiente	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Se realizan comunicaciones entre Estado Y CCAA para trasladar informaciones sobre lo que se pretende decidir	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La AGE realiza consultas con otras Administraciones (CCAA) respecto de los aspectos en discusión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Existe un sistema para evitar divergencias entre AGE y CCAA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Se busca activamente los acuerdos entre AGE y CCAA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
En caso de conflicto entre AGE y CCAA, existe un sistema de arbitraje de diferencias	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Se han establecido parámetros para la negociación conjunta entre CCAA y Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Se han establecido prioridades gubernamentales respecto de las negociaciones de la AGE con las CCAA	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Existe una estrategia gubernamental global que incorpora los intereses autonómicos a los generales del Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### CONCRECIÓN DE LA COOPERACIÓN

Si en el desempeño de su puesto actual o previo ha tenido que interactuar con personal de las CCAA, seleccione las respuestas con las que esté de acuerdo (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES):

- Considero que tanto la AGE como las CCAA tienen legitimidad para existir y actuar en el ámbito de actividad en que trabajo
- Conozco lo que las CCAA hacen en el ámbito de mi actividad y ello me interesa
- Los representantes de la AGE y de las CCAA nos prestamos ayuda esporádicamente y con reciprocidad
- Los representantes de la AGE y de las CCAA compartimos actividades, recursos y somos solidarios con los resultados
- Los representantes de la AGE y de las CCAA compartimos objetivos y proyectos, desde la confianza
- Otro:

### INFORMACIÓN ADICIONAL

Puede escribir alguna información adicional o sugerencia respecto de las preguntas anteriores

« Atrás

Continuar »

60% completado

## RESPECTO DE LOS ACE: ORIGEN GEOGRÁFICO Y FUNCIONES

### ORIGEN GEOGRÁFICO

#### ORIGEN GEOGRÁFICO \*

De acuerdo con los datos de los estudios sobre función pública respecto del origen geográfico de los ACE, se ha verificado una fuerte sobre-representación de los nacidos en la Comunidad de Madrid y, aunque más tenue, de los originarios de Castilla y León o Aragón. Esta situación no ha variado sustancialmente en los últimos 35 años. ¿A qué piensa que se debe tal fenómeno? (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- No existen opciones alternativas a la Administración Pública, o tienen tamaño reducido, como salida profesional
- Son las CCAA con mayor identificación ciudadana con el Estado
- Los preparadores de los procesos selectivos se encuentran en esas CCAA
- Es donde se ubican los centros de formación superior con titulaciones más adecuadas al cuerpo de ACE
- Reproducción profesional de otros funcionarios (los hijos de funcionarios se hacen funcionarios)
- No disponen de una Administración Pública autonómica amplia y diversificada que oferte puestos atractivos similares a los ACE
- Otro:

### ORIGEN GEOGRÁFICO \*

De acuerdo con los datos de los estudios sobre función pública, respecto del origen de los ACE, CCAA como Cataluña o Extremadura, están fuertemente infrarrepresentadas. Esta situación no ha variado sustancialmente en los últimos 35 años. ¿A qué piensa que se debe tal fenómeno? (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- Disponen de sectores productivos alternativos a la Administración Pública
- Son CCAA con menor identificación ciudadana con el Estado
- Motivos históricos
- No disponen de preparadores adecuados para ese tipo de proceso selectivo
- Disponen de una Administración Pública autonómica amplia y diversificada que oferta puestos más atractivos similares a los ACE
- No disponen de centros de formación superior con titulaciones adecuadas al cuerpo de ACE
- Otro:

### ORIGEN GEOGRÁFICO \*

¿Es importante la procedencia autonómica de las personas que trabajan en los altos cuerpos de la AGE? (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES):

- Sí, pues la Administración debe ser un espejo de la sociedad a la que sirve
- Sí, pues los empleados públicos son un nexo privilegiado entre la política y la sociedad
- Sí, pues mantienen una especial sensibilidad a la hora de captar las necesidades de su Comunidad Autónoma de procedencia
- Sí, pueden mejorar las relaciones de cooperación en las relaciones entre el Estado y esa Comunidad Autónoma
- No. No considero relevante desde el punto de vista funcional el origen geográfico de los empleados públicos
- No. No considero relevante desde el punto de vista representativo el origen geográfico de los empleados públicos
- Otro:

### ORIGEN GEOGRÁFICO \*

Cómo podría mejorarse la representatividad autonómica para aquellas CCAA cuyo peso poblacional relativo en el conjunto del Estado es muy superior a la proporción de ACE originarios de las mismas: (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- Mejorando el reclutamiento (atracción de candidatos a las pruebas), haciendo especial énfasis en las CCAA menos representadas
- Modificando el contenido de las pruebas de selección, incluyendo más contenidos autonómicos
- Realizando las pruebas de selección en las CCAA
- Reservando cupos o cuotas a las CCAA y Ciudades Autónomas de acuerdo con su peso demográfico
- Otro:

### ORIGEN GEOGRÁFICO

Por favor, explique brevemente si lo desea sus respuestas a la preguntas anteriores o haga alguna sugerencia

## FUNCIONES

### FUNCIONES \*

Muestre su grado de conformidad con la siguiente afirmación: Los ACE colaboran decisivamente con los políticos en la confección de las decisiones públicas con incidencia autonómica

1 2 3 4 5

1 Menor conformidad      5 Mayor conformidad

### FUNCIONES \*

Muestre su grado de conformidad con la siguiente afirmación: Las funciones de los ACE son decisivamente necesarias para implantar las decisiones públicas del Estado con incidencia autonómica

1 2 3 4 5

1 Menor conformidad      5 Mayor conformidad

### FUNCIONES \*

Los altos funcionarios en el ejercicio de sus funciones pueden desempeñar diferentes roles en un escenario intergubernamental o multinivel. Señale aquellos que a su juicio mejor se acomoden a la actividad de los ACE respecto de las CCAA (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- El rol técnico de los expertos, que ejercen una competencia
- El rol de patrocinio de intereses
- El rol de agente (broker), que negocia intereses diferentes
- El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos
- El rol partidista, que defiende una posición política bien clara
- El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas
- El rol de garante de la imparcialidad del Estado
- El rol de expertos legales
- El rol de defensor cívico, que protege los derechos de la colectividad
- Otro:

### **FUNCIONES \***

Respecto de las opciones que ha marcado en la pregunta anterior, exprese si una composición geográfica autónoma más proporcional del cuerpo de los ACE podría mejorar el desempeño de los siguientes roles (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- El rol técnico de los expertos, que ejercen una competencia
- El rol de patrocinio de intereses
- El rol de agente (broker), que negocia intereses diferentes
- El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos
- El rol partidista, que defiende una posición política bien clara
- El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas
- El rol de garante de la imparcialidad del Estado
- El rol de expertos legales
- El rol de defensor cívico, que protege los derechos de la colectividad
- Otro:

### **FUNCIONES \***

Señale las funciones que desarrolla o ha desarrollado en tanto ACE respecto de las CCAA: (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES)

- He participado en Conferencias Sectoriales o en sus órganos preparatorios
- He participado en Conferencias Bilaterales o en sus órganos preparatorios
- He participado en la redacción de respuestas parlamentarias con contenido intergubernamental
- Ha asesorado a órganos políticos sobre asuntos intergubernamentales
- He participado en la elaboración de actos normativos de impacto intergubernamental
- He participado en la implantación de normativa con impacto intergubernamental
- He participado en la evaluación de políticas públicas intergubernamentales
- Otro:

### **FUNCIONES**

Por favor, explique brevemente si lo desea sus respuestas a la preguntas anteriores o haga alguna sugerencia

« Atrás

Continuar »



80% completado

## SOBRE LOS ACE: SELECCIÓN Y COMPETENCIAS

### SELECCIÓN \*

Cómo valora los principios de selección que informan el acceso al empleo público (igualdad, mérito, capacidad y publicidad) respecto de las funciones llamadas a desempeñar por los ACE (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES):

- Adecuados
- No adecuados
- Deberían enriquecerse para incluir en mayor medida la diversidad territorial para favorecer una equirrepresentación de las CCAA en los cuerpos del Estado
- Deberían enriquecerse para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas clases sociales
- Otro:

### SELECCIÓN \*

Señale su grado de conformidad con las siguientes afirmaciones

	1 Menor conformidad	2	3	4	5 Mayor conformidad
La movilidad administrativa debería jugar un papel esencial para mejorar la eficacia de las relaciones intergubernamentales en nuestro Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La mejor movilidad interadministrativa permitiría una mejor integración de nuestro sistema político-administrativo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La movilidad interadministrativa no funciona bien en nuestro Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
La movilidad interadministrativa funciona bien en nuestro Estado	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### SELECCIÓN \*

Cómo estima que podría mejorarse la movilidad administrativa de la alta función pública de la AGE y de las CCAA (PUEDE SEÑALAR VARIAS OPCIONES):

- Favoreciendo la ocupación de puestos apropiados de las Administraciones autonómicas a los ACE, y viceversa
- Favoreciendo el intercambio temporal de funcionarios entre las Administraciones autonómicas y el Estado
- Favoreciendo la realización de prácticas de los funcionarios en formación de la AGE en las Administraciones autonómicas, y viceversa
- Eliminando los obstáculos legales para favorecer la movilidad administrativa
- Creo que funciona bien y no necesita cambiarse
- Otro:

### SELECCIÓN \*

Señale el grado en que le parecen necesarias las siguientes competencias para poder realizar las funciones de su cuerpo en un contexto de gobierno multinivel como el que plantea nuestro Estado en nuestros días.

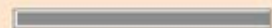
	1 Menor importancia	2	3	4	5 Mayor importancia
Honestidad y compromiso ético	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Capacidad de aprendizaje y adaptación al cambio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trabajo en equipo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Análisis y resolución de problemas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Habilidades interpersonales y comunicación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Orientación a resultados	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Habilidad para trabajar en entornos de diversidad política o cultural	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Habilidad para trabajar en entornos multidisciplinares	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conocimientos técnicos de la profesión	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Conocimientos lingüísticos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### INFORMACIÓN ADICIONAL

Puede escribir alguna información adicional o sugerencia respecto de las preguntas anteriores

[← Atrás](#)

[Enviar](#)



100%: has terminado.

Algunas de las preguntas se repiten a través de Ejercicios de Gestión



UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID

# ANÁLISIS INTERGUBERNAMENTAL DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA: EL CASO DE LOS ADMINISTRADORES CIVILES DEL ESTADO

Muchas gracias por su colaboración. Sin ella sería imposible este estudio. Jorge Crespo González

Este formulario se ha creado con Formularios de Google.  
[Crea el tuyo](#)



### 7.3.- Autorizaciones.



Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de CC. Políticas y Sociología  
Departamento de Ciencia política y de la Administración II

**D. José Manuel Ruano de la Fuente**, en tanto director y coautor de la obra *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid, INAP, 2014.

#### AUTORIZA A:

**Jorge Crespo González**, a incluir la siguiente publicación en el compendio preparado con motivo de la elaboración de su tesis doctoral:

- “El acceso al empleo público como objeto de interés político, profesional y científico. La perspectiva de la Ciencia de la Administración”, pp. 47-62 de la obra citada arriba.

Además el Director de la publicación quiere dejar constancia de que, sin perjuicio del coautoría general del libro, y dentro del reparto de tareas realizado, el capítulo citado fue redactado completamente por **Jorge Crespo González**.

En Madrid, a 27 de junio de 2016

Fdo. José Manuel Ruano de la Fuente



**D. César Polo Villar**, en tanto coautor de la obra Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado. Madrid, INAP, 2014.

**AUTORIZA:**

Que **Jorge Crespo González** incluya la siguiente publicación en el compendio preparado con motivo de la elaboración de su tesis doctoral:

- “El acceso al empleo público como objeto de interés político, profesional y científico. La perspectiva de la Ciencia de la Administración”, pp. 47-62 de la obra citada arriba.

Además, el abajo firmante deja constancia expresa de su renuncia a presentar esta publicación como parte de otra tesis doctoral.

En Madrid, a 5 de septiembre de 2016,

Fdo. César Polo Villar

**7.4.- Documento de la revista Política y Sociedad por el que se certifica que el artículo “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado” ha sido aceptado para su publicación.**



**POLITICA  
y  
SOCIEDAD**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
Somosaguas 28223 – Madrid  
Tel: 91 394 2998. E-mail: politicaysociedad@eps.ucm.es

Madrid, 2 de septiembre de 2016

Por la presente, y para lo que corresponda, CERTIFICO que D. Jorge Crespo González ha participado en la revista **Política y Sociedad** como autor del artículo “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado” que ha sido aceptado para su publicación en los próximos números de la revista.

**Política y Sociedad** (ISSN 1130-8001), se encuentra reflejada en los siguientes índices, bases de datos y registros: SCOPUS; ESCI; DOAJ; Csa Worldwide Political Science Abstracts; Handbook of Latinoamerican Studies; International Political Science Abstracts; Social Services Abstracts; Sociological Abstracts; Base de Datos Isoc; Catalogo Latindex; Francis.



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIOLOGÍA  
DECANATO

Beatriz Ranea Triviño  
Secretaria de Redacción

