

Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías

Robert Agranoff

(Traducción: Nieves Feito)

El funcionamiento de la Administración del Estado en España, a partir de la Constitución de 1978 y la promulgación de los Estatutos de Autonomía expuestos en este documento, se ha caracterizado por cambios dinámicos. El surgimiento de las diecisiete comunidades autónomas (CC.AA.) ha tenido como consecuencia fundamental el que estas nuevas administraciones autonómicas, dirigidas por una nueva clase política, se hayan responsabilizado de ciertas competencias. Sin embargo, estas nuevas tareas no se están desarrollando de forma independiente, sino a través de una concertación con las actuaciones de la administración central y, hasta cierto punto, con las de las autoridades locales. La mayor parte de estos esfuerzos interactivos se basan en programas que reflejan, por una parte, la evolución de una nueva estructuración de la nación española a tres niveles, y, por otra, la ampliación del estado del bienestar y la entrada en la Comunidad Europea. En la actualidad la administración ejecuta una parte importante de sus programas a nivel subnacional, a la vez que experimenta una gran diversidad regional. Al mismo tiempo la administración central debe mantener niveles razonables de normalización e igualdad. Esta descentralización tiene como consecuencia el que, junto con el análisis de los principios jurídicos sobre los que se construye la ordenación administrativa en tres niveles, resulta igualmente importante comprender cómo se desarrollan en la práctica de gobierno las relaciones intergubernamentales dentro del estado.

Este estudio mostrará la importancia del análisis de estos modelos de interacciones, o relaciones intergubernamentales (RIG), y la necesidad de que los responsables públicos gestionen sus actuaciones interdependientes con otras administraciones trabajando con sus responsables. Esto es lo que denominaremos gestión intergubernamental (GIG). Aunque a menudo las RIG y la GIG son consideradas equivocadamente como fenómenos relacionados exclusivamente con determinados regímenes federales (Elazar 1987), estas GIG son características tanto de regímenes centralistas como de sistemas federales que operan de modo multiorganizacional. En este trabajo se ofrecen ejemplos que demuestran la utilidad de estos conceptos en diversos contextos nacionales, haciendo especial hincapié en el desarrollo de los procesos intergubernamentales en España. En primer lugar se definirán las RIG, subrayando sus cinco rasgos distintivos, y se mostrará cómo las clasificaciones federales y centralistas (también en España) son cada vez menos eficaces debido a las actuales prácticas intergubernamentales. La segunda parte del estudio anali-



zará los rasgos claves de las RIG entre la administración central y las CA en España, especialmente aquellas relacionadas con los procedimientos administrativos, las relaciones fiscales, los mecanismos del funcionamiento político, la estructura burocrática y las actuaciones políticas. La tercera parte describirá la GIG, señalará las técnicas y enfoques clave, y dará ejemplos de su aplicación en el contexto de la administración española. El estudio terminará con una breve evaluación del estado actual de las RIG en España, sin olvidar el papel de las autoridades locales en un régimen de gobierno en constante evolución.

Naturaleza y alcance de las relaciones intergubernamentales

Los gobiernos son juzgados tanto por lo que hacen como por lo que son. Implican la existencia de múltiples programas y organizaciones. Para gobernar, en opinión de Richard Rose, los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados. La movilización de estos recursos tiende a producirse, cada vez en mayor medida, sin sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno, dando lugar a la necesidad del estudio y la práctica de las relaciones intergubernamentales (RIG).

La noción de relaciones intergubernamentales sigue, en su sentido más básico, la definición propuesta por William Anderson (1910:3), a saber: "un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación". Anderson hace referencia al sistema federal vigente en los Estados Unidos de América, país en que surge este concepto en la década de los años treinta, si bien la atención prestada al fenómeno afecta a los sistemas de gobierno existentes en otros contextos nacionales.

El análisis comparado del crecimiento de los gobiernos occidentales que Rose realiza en *Understanding Big Government* nos ayuda a comprender la aparición del interés hacia las RIG. Para este autor, la principal tarea cotidiana de gobierno consiste en la organización y prestación en todo el territorio nacional de los servicios propios del Estado del Bienestar (que incluyen, en su concepción más amplia, una gran variedad de iniciativas para la protección y promoción social). El funcionamiento a nivel nacional

de estos programas requiere de la capacidad para organizar y distribuir sobre una amplia base territorial, con participación de múltiples unidades subnacionales de gobierno y de diversos agentes locales. El discurso tradicional sobre la jerarquía entre niveles de gobierno constituye una simplificación abusiva de la realidad. El gobierno central fija a menudo las condiciones de prestación o establece los parámetros de los servicios, pero no los administra. El resultado, la implicación de diversas instituciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno, nos sugiere la existencia de una situación de interdependencia. En resumen, la actuación pública implica la presencia de una dimensión territorial en el ejercicio de la autoridad junto al desempeño de determinadas responsabilidades funcionales (Rose 1984). La clásica concepción unitarista del Estado ha quedado superada. No estamos ante una organización monolítica o un todo indiferenciado, sino en presencia de una realidad compleja en la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio (Rose 1984).

La situación de interdependencia antes mencionada da lugar a las RIG. Los vínculos auténticamente relevantes entre las organizaciones implicadas en la prestación de los servicios no son necesariamente los que aparecen establecidos en las normas jurídicas, sino aquellos que surgen de la necesidad de una actuación coordinada (Rose 1984). En la introducción a un simposio europeo sobre implantación de políticas, Hanf (1979:2) sostuvo que:

La capacidad de las unidades individualizadas de adopción de decisiones para alcanzar sus objetivos depende no sólo de sus elecciones y acciones, sino también de las que realicen las demás. Las decisiones adoptadas a cualquier nivel estarán influidas por las relaciones que existan tanto entre los distintos niveles como entre las diferentes áreas funcionales de actuación. Una de las tareas fundamentales que ha de afrontar el sistema político de cualquier país industrializado es la de asegurar la coordinación de sus actuaciones en un contexto de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes, redes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de las distintas unidades se guíen por criterios de carácter más general.

La cuestión crucial acerca de estos entramados organizativos es, según sugiere Rose (1985), la relativa a sus mecanismos de interrelación. Aunque entre los modelos posibles de relación se encuentran el jerár-

quico y el oligopolístico, parece ser el intergubernamental/interorganizativo el que más se ajusta a los cambios que se están produciendo en la realidad. El autor concluye que "las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen".

El concepto de RIG resulta más fácilmente comprensible a la vista de los cinco rasgos distintivos señalados por Deil Wright (1988).

En primer lugar, las RIG trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio (estatal, regional o provincial) y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. A este repertorio deberíamos añadir las que afectan a las *unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin ánimo de lucro, y organizaciones "casi no gubernamentales" o guangos* (término con el que son conocidas en el Reino Unido), que actúan en las fronteras del sector público (Peters, 1988). El número de unidades de gobierno involucradas en las RIG parece estar creciendo y, si tomamos en consideración el hecho de que dentro de cada una de ellas pueden estar implicados diversos segmentos organizativos funcionalmente especializados, el número total de conexiones puede resultar asombroso.

El segundo rasgo de las RIG es la importancia del elemento humano: las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Wright (1988) sostiene que, en sentido estricto, "no existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno". Theo Toonen (1987) señala que la "construcción del consenso", el "ajuste mutuo" y la "pacificación" son algunos de los objetivos perseguidos por los empleados públicos de los distintos niveles territoriales en Holanda. De forma similar, François Dupuy (1985) describe las RIG en Francia como un conjunto de conductas de interacción que ligan a los funcionarios nacionales con los cargos electos locales y los representantes de los Departamentos. A nivel internacional se aprecia una tendencia al incremento del número de empleados públicos implicados en las RIG, especialmente en el caso de los programas para el bienestar social (Rose 1984).

Tercero, las relaciones entre empleados públicos suponen un continuo contacto e intercambio de información y puntos de vista. Wright (1988) opina que una de las preocupaciones centrales de los participantes en las RIG es la de conseguir que los asuntos "salgan adelante", propósito que se alcanza a través de diversos mecanismos informales, prácticos y orienta-

dos a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. Por otra parte es bien sabido que las reglamentaciones, procedimientos y directrices de interpretación que acompañan a la normativa y a las subvenciones intergubernamentales son parte de los medios usuales de intercambio entre los distintos niveles del gobierno.

El cuarto rasgo señalado por Wright (1988) consiste en que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Los actores implicados proceden no sólo de los diferentes niveles territoriales, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En España, por poner un ejemplo, el Parlamento ha actuado como instrumento para limar asperezas en la definición del papel de las Comunidades Autónomas contempladas en la Constitución de 1978. Por su parte el Tribunal Constitucional, además de tener jurisdicción sobre los temas relacionados con la capacidad legislativa y reglamentaria, decide en caso de conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Cabe señalar que hasta el año 1985 cerca de cuarenta asuntos de carácter intergubernamental fueron resueltos por esta institución (Díaz-López, 1985). En muchos países los tribunales tienen una participación cada vez más activa en el diseño de las RIG. No obstante, son los organismos administrativos públicos y sus directivos los que han pasado a jugar, merced a la complejidad de las actividades gubernamentales y su creciente implicación en la gestión de programas, un papel fundamental en estos sistemas de relaciones.

Por último, las RIG se caracterizan por su vinculación a las políticas públicas. Deil Wright (1988) entiende que esta dimensión hace referencia al conjunto de intenciones y acciones (o no acciones) de los empleados públicos, así como a sus consecuencias, lo cual nos obliga a examinar las interacciones de los distintos actores en las fases de formulación, implantación y evaluación de las políticas. Hans Joachim Hesse (1987), por ejemplo, ha descrito las RIG en la República Federal de Alemania como un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional, proceso en el que actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno interactúan en persecución de sus intereses en el marco de diversas políticas públicas. Los temas fiscales forman parte del núcleo de interés de las RIG respecto de las políticas públicas. Las cuestiones referentes a qué nivel de gobierno se ocupa de la obtención de los recursos financieros, cuál realiza el mayor porcentaje del gasto, y quién contro-

la las decisiones relativas a la financiación de los programas son básicas en la consideración de la actuación política.

El concepto de RIG trasciende los enfoques constitucional-legales acerca tanto de las divisiones entre gobiernos como de sus respectivas funciones. La tradición investigadora sobre los gobiernos centrales y subnacionales es legalista y hace hincapié en los instrumentos jurídicos y las normas del procedimiento. Los enfoques intergubernamentales contemplan una más amplia variedad de organizaciones, conductas y pautas. Quizá una de las ventajas de las RIG, tal como ha sugerido Wright (1981), radica en que "no ignoran o infravaloran los análisis formales, sino que intentan superar los potenciales límites de la fuerte tradición jurídica inherente en el federalismo". Este mismo autor (1981) sostiene que, como todo enfoque relativamente nuevo, las RIG no llevan consigo la carga política que ha acompañado en ocasiones al mencionado concepto. Esta connotación apolítica incrementa su utilidad para el análisis, ayuda a conservar su precisión, y favorece la necesaria acumulación del conocimiento.

Gobierno multiorganizativo

Los expertos sostienen, cada vez en mayor proporción, que no media una gran distancia entre los sistemas federales y los unitarios. A pesar de sus diferencias en el plano legal, ambos modelos muestran tendencias similares en sus pautas de funcionamiento, que se materializan en diversas prácticas político-administrativas: la presencia de órganos representativos de carácter subnacional, la división de funciones entre ambos niveles, la coparticipación en los impuestos, o la creación de instrumentos políticos para controlar al gobierno central son algunas de ellas.

Con independencia de que formalmente tenga carácter federal o unitario, ningún sistema democrático sitúa todas las prerrogativas de gobierno en una única entidad. Los procesos que implican ejercicio de la autoridad se encuentran mediatizados por múltiples estructuras de adopción de decisiones. Ostrom (1985) nos hace ver que todas las democracias occidentales recurren a sistemas de gobierno que llevan implícita la existencia de instrumentos multiorganizativos.

En su artículo "The Federal Principle Reconsidered" publicado en Australia hace más de tres déca-

das, Rufus Davies (1956) sostiene que las constituciones federales son esencialmente el resultado de procesos de negociación política dirigidos a la consecución de un cierto grado de unidad y diversidad allí donde previamente existía una completa unión. Lo que está dividido está sujeto al "mercado político", no hay en este proceso ni ciencia ni teoría. Así, el Tribunal Supremo de Estados Unidos indicó, en una significativa decisión intergubernamental, que los Estados deben buscar la protección de sus poderes en el proceso político nacional desde el momento en que, si bien la Décima Enmienda les "reserva" unos ciertos poderes, el Alto Tribunal no puede determinar cuáles hayan de ser éstos, correspondiendo al Congreso adoptar la decisión pertinente. El deseo de crear un sistema federal expresa la preferencia por una línea de división de poderes, pero no permite predecir su configuración concreta. El principio federal es valioso, según Davies (1956), en la medida en que nos informa acerca de una particular relación jurídica por la que están afectados el gobierno nacional y los gobiernos subcentrales. A este principio básico el autor añade algunos otros: que el gobierno central y las unidades subnacionales sean libres de perseguir sus propios fines (siempre que ello no implique la destrucción de la esfera de actuación del otro), que cada nivel esté en posición de controlar unos recursos financieros suficientes que les permitan el ejercicio de las funciones que les son propias, y, por último, que exista un equilibrio razonable en la distribución de competencias.

Lo que llama la atención en estos principios de funcionamiento en los sistemas federales es su semejanza con los mecanismos multiorganizativos propios de los sistemas unitarios. Prácticamente todos los sistemas unitarios no sólo mantienen la unidad, sino que reconocen en cierta medida la diversidad subnacional. Las relaciones entre los niveles central y local están recogidas por la lógica del mercado político que acompaña al deseo de crear un sistema de gobierno territorialmente estratificado, al que sólo la capacidad jurídica del gobierno nacional puede conferir existencia. Si bien el centro juega un papel más directo en la supervisión de las unidades subnacionales, éstas son por lo general capaces de perseguir sus propios fines. El control del nivel nacional sobre las fuentes de recursos financieros acostumbra a ser mayor en el caso de los sistemas unitarios; no obstante, este control suele estar lejos de ser total, ya que los gobiernos regionales y locales tienden a disponer de instrumentos recaudatorios propios. Por último, es normal encon-

trar en los sistemas unitarios algún tipo de distribución territorial de las funciones de gobierno.

La Constitución Española de 1978 refleja esta ambivalencia. Estructura sus unidades de gobierno en el artículo 2, en el que, al tiempo que menciona la "indisoluble unidad de la Nación española", reconoce y garantiza el "derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones". Por su parte, el artículo 143.1 reconoce el derecho de las provincias con una identidad común a "acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas" (Donaghy y Newton, 1989). En consecuencia, España ha sido descrita como "Estado unitario descentralizado".

Para Antoni Monreal (1986) el sistema español presenta características tanto federales como no federales. Entre las primeras se encuentran: la existencia de la iniciativa legislativa en el nivel subnacional, el reconocimiento constitucional de las Comunidades Autónomas, la adopción de decisiones políticas a nivel subnacional por parte de órganos autónomos, la imposibilidad de que el Estado elimine las Comunidades Autónomas en su dimensión orgánica y funcional (aunque éstas, por otra parte, no estén capacitadas para alterar sus estructuras básicas sin el consentimiento del centro), y que las competencias y responsabilidades de las Comunidades Autónomas no sean uniformes en todo el territorio nacional. Los rasgos no federales presentes en el caso español son: la imposibilidad de intervención de las Comunidades Autónomas en una eventual reforma de la Constitución, la adjudicación al Estado de las competencias residuales, la menor capacidad legislativa y de control del Senado en su función de cámara de representación territorial, y, por último, la intervención directa de las Cortes en la aprobación de los estatutos de las Comunidades Autónomas. En la práctica estas cuestiones han venido resolviéndose a través de pactos que ahora deben hacer frente a la prueba de acción de gobierno y la dinámica política (Newton, 1983).

La supremacía constitucional del gobierno nacional en los estados unitarios se ve limitada por diversas fuerzas. La existencia de múltiples estructuras de adopción de decisiones tanto a nivel nacional como subnacional es una de ellas. Asimismo, podemos mencionar los movimientos nacionalistas, los grupos de carácter religioso y las minorías lingüísticas en busca de un reconocimiento por parte de los poderes públicos. En algunos países determinados partidos políticos promueven la autonomía regional, la descentralización, la autonomía local o incluso la federalización. Prácticas fiscales como la coparticipación en los impuestos o las subvenciones intergubernamenta-

les, tanto condicionadas como no condicionadas, modifican la naturaleza "unitaria" del sistema. Las recientes tendencias hacia la descentralización administrativa, la devolución de funciones del nivel nacional y la implantación conjunta de programas han supuesto un desplazamiento hacia los modelos de ejercicio compartido del poder. La negociación política es una referencia constante en la actuación de estas fuerzas.

Por su parte, los sistemas federales han evolucionado hacia una situación caracterizada por un mayor protagonismo del centro. La actuación conjunta en los distintos programas ha llevado a una creciente implicación de los gobiernos nacionales en los asuntos locales. En el mismo sentido han actuado las subvenciones destinadas por el centro a programas desarrollados por las autoridades subnacionales. Además de los requisitos establecidos en los programas, los gobiernos nacionales han impuesto la aplicación de otras normas, en unos casos como condición para la concesión de ayudas financieras, en otros con el fin de proteger y garantizar determinados derechos en la totalidad del territorio. Buena parte de esta "nacionalización" ha sido posible gracias a la progresiva superioridad fiscal del gobierno central en los sistemas federales. En los casos en que los ingresos por impuestos son compartidos, el centro ha intentado, a menudo, controlar el volumen del gasto subnacional. A esto se añade que los gobiernos nacionales han ido asumiendo funciones que antes no tenían tal carácter (programas de bienestar social, por ejemplo), y han pasado a participar en el desarrollo de algunas otras (educación, autopistas, tráfico aéreo). En los sistemas federales existen asimismo elementos ideológicos y partidistas que priman los intereses nacionales, esencialmente con el fin de asegurar que determinados beneficios, derechos o valores sean garantizados a todos los ciudadanos del país. Por último, hay que señalar que la negociación política entre los grupos de interés nacionales y subnacionales está muy difundida, pudiendo dar lugar tanto a la "centralización" del sistema como a su "descentralización".

Estas distinciones ponen de manifiesto que desde el punto de vista de las RIG, mientras que en algún momento de su historia se haya considerado que España tenía un régimen unitario con algunos rasgos descentralizadores, cada vez se tiende a un mayor federalismo. Durante la existencia relativamente corta del régimen actual, éste ha atravesado dos fases distintas pero superpuestas de las RIG. La primera, que iría desde 1979 hasta 1984, incluía el logro de la autonomía para 17 regiones hacia el año 1983. Esta etapa estaría marcada por un tono de enfrentamiento, es-

pecialmente entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos vasco y catalán. Parte de estos enfrentamientos se dirimieron ante el Tribunal Constitucional, y se centraron en la naturaleza exclusiva o compartida de las competencias transferidas. Otras muchas disputas se desarrollaron como enfrentamientos entre los ministerios de Madrid y los gobiernos autonómicos. Eran los tiempos de la LOAPA, catorce de cuyos artículos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, apoyando así a los gobiernos autonómicos, aceptados de forma general con anterioridad al Pacto Autonómico de 1981. A pesar de estas diferencias durante la construcción del ordenamiento administrativo, en este período también se produjo la creación de un segundo nivel de gobierno en las 17 comunidades autónomas, así como el aumento del número de competencias, también transferidas a las Comunidades Autónomas de Vía Lenta creadas en virtud del artículo 143. Por ejemplo, las Leyes Orgánicas de Transferencias garantizaron a Valencia y las Islas Canarias un estatus parecido al de las CC.AA. del artículo 151.

La segunda etapa, que abarcaría de 1984-1985 hasta la actualidad, se caracteriza por un menor enfrentamiento y una mayor estabilidad. Una vez transcurridos los períodos transitorios de cinco años para los estatutos de autonomía, muchas comunidades intentaron aumentar sus responsabilidades. Las competencias de mayor peso en áreas de sanidad y educación se extendieron más allá del País Vasco y Cataluña hasta un total de seis territorios. La administración central, en virtud del artículo 150.2, comenzó a transferir competencias sin modificar los estatutos de autonomía correspondientes. Nuevos planes de subvenciones a programas en áreas como servicios de protección a la infancia y servicios sociales, gestionados por las CC.AA., unieron las administraciones autonómicas con la central. Hacia finales de la década de los 80, el gobierno central había modificado su actitud anterior de ralentizar los deseos de mayor poder de las CC.AA., y fomentó de forma activa que las CC.AA. asumieran más responsabilidades. En 1992 y 1993 se firmaron acuerdos para la transferencia de idénticas competencias a todas las CC.AA. en determinadas áreas, por ejemplo subsidios de desempleo, formación profesional y educación. Durante 1993 también tuvieron lugar discusiones referentes a la búsqueda de una fórmula por la que cada CC.AA. tuviera algún control o se le adjudicara una porción del IRPF recaudado en su territorio, tal y como ocurre actualmente en las comunidades de Régimen Foral, que son el País Vasco y Navarra. Y lo que es más im-

portante, como se verá en la siguiente parte, el foco de atención ha sido el avance en las relaciones de trabajo entre las autoridades del gobierno central y las de las CC.AA.

Estas conexiones están colocando a España en la órbita de otras naciones federales. A pesar de que la Constitución no prevea todas las medidas de organización de un régimen federal, la estructuración a tres niveles representa el federalismo "posmoderno" de Elazar, es decir, que no funciona el reconocimiento tácito y activo de una nación indivisible del modelo Boaniano, lo que da origen a esquemas de reparto de poderes para ajustarse a la realidad política (consúltese Ostrom 1985). La simple idea de federalismo se ha transformado, según Elazar, convirtiéndose en un complejo de medidas políticas basadas en principios federales, entre las que se incluyen las unidades subnacionales autónomas dentro de los denominados "estados centralistas". Esta parece ser la dirección que está tomando el Estado de las Autonomías, que se mantiene en la línea de la tradición europea de asociación federal, que es funcional, social y territorial (Burgess 1986). Incluso Manuel Fraga (1992), anterior dirigente del Partido Popular (PP) y Presidente de la Comunidad Autónoma Gallega, en su trabajo "Administración Única" ha sugerido que con el actual marco jurídico, en especial los artículos 143 y 151, España podría equiparar todas las competencias y avanzar hacia una configuración federal similar a la austríaca. Sin tener en cuenta ningún cambio formal, el régimen de RIG dentro del actual marco parece estar federalizando a España en la práctica, aunque no estuviera así previsto en su diseño original (Agranoff 1993).

Relaciones intergubernamentales en España

Como sugiere la definición de las RIG, el modelo de interacciones dentro de la estructuración estatal a tres niveles es un tema cuyo alcance puede ser muy amplio. Este análisis es por lo tanto selectivo. Se centrará principalmente en las relaciones entre la administración central y las CC.AA. Las RIG, por lo que respecta a los unidades de gobierno local, han sido ya perfiladas en el análisis de las estructuras, recursos financieros y humanos, a nivel provincial y municipal posterior a Franco rea-

lizado por Carrillo (1991). Este estudio de las CC.AA. tratará sobre las transferencias de competencias, financiación, fuerzas políticas, estructuras burocráticas, y elaboración de programas de actuación política.

Estructuras Administrativas e instituciones en las transferencias

Las actuaciones del gobierno del PSOE, desde el año 1983, para equiparar las competencias de todos los territorios han constituido un proceso largo y lento en el que se han ido realizando transferencias de poder prácticamente mediante negociaciones independientes, asunto por asunto. A la transferencia de competencias le siguieron una serie de mecanismos habituales de RIG. Con toda seguridad, este proceso continuará más allá de 1993, año fijado por el Pacto Autonómico. A lo largo de ese proceso se producirán muchos más ajustes políticos, que supondrán más excepciones a las pautas habituales de RIG en España. De todas formas, un repaso general a algunos modelos generales de RIG demostrará cómo éstos están contribuyendo a la construcción de una estructura intergubernamental con fuertes rasgos federales.

Es difícil describir cómo se desenvuelve una RIG típica. Puesto que muchas transferencias son individualizadas, también en algunas de ellas es necesario que la CC.AA. tenga conferida una facultad legislativa casi completa para actuar en un área programática, como es el caso de cultura y educación, en algunas la administración central transfiere la competencia ejecutiva, el poder, como en los programas de salud y crecimiento económico, y por último otras en realidad constituyen casos de descentralización administrativa de programas fuertemente controlados y regulados, tales como la política municipal y las leyes de medio ambiente. En todos estos casos el papel de las distintas instituciones gubernamentales es de algún modo diferente.

Un ejemplo de cómo funciona el proceso en el caso de competencias transferidas, entre ellas las designadas como parte del Pacto Autonómico de 1982, ayudará a mostrar la naturaleza fuertemente interactiva de la estructura resultante. El proceso de transferencia de una competencia comienza con el principio jurídico del estatuto de autonomía. Lógicamente, no se puede realizar una transferencia sin que exista este principio jurídico (aunque la legislación genérica haya reemplazado a los estatutos de autonomía). Desde que las autonomías promulgadas por el artículo 143 han superado el período transitorio de cinco años du-

rante el que la Constitución prohibía su modificación, este proceso se ha ido relajando, sobre todo porque la administración central ha animado activamente que se asumieran nuevas competencias.

Una vez que una CC.AA. acuerda con el gobierno central (generalmente a través del ministro pertinente) que se proceda a la transferencia, comienzan las negociaciones sobre las particularidades. Si los negociaciones sobre los temas clave, como son el mantenimiento de los niveles de programa/servicio, acuerdos de sometimiento a la normativa nacional, la transferencia de personal y propiedades, niveles de subvención si se trata de un área de fondos especiales, y las exigencias en cuanto a la información que se ha de facilitar son ya parte habitual de las RIG, el proceso puede avanzar a la siguiente fase. Si, por el contrario, hay áreas clave en las que existe desacuerdo, se constituirá una Comisión Conjunta para la Transferencia de Competencias, integrada por representantes de la CA, del Ministerio del Gobierno central que hace la transferencia de la competencia, y el Ministerio para las Administraciones Públicas, que es quien posee la jurisdicción estatal general. Estos organismos han demostrado ser elementos importantes en las relaciones intergubernamentales. Puesto que a lo largo de la década de los 80 se realizaron una serie de transferencias a distintas comunidades simultáneamente, las Comisiones Conjuntas comenzaron constituyéndose con representantes pertenecientes a distintas comunidades, pero el Tribunal Constitucional anuló este procedimiento. Sin embargo, en el caso de la cesión de poderes en virtud del artículo 150, están permitidas las Comisiones Conjuntas con representantes de distintas comunidades. Tanto si la transferencia se hace comunidad por comunidad o conjuntamente en virtud del artículo 150, los principales desacuerdos se dirimen de antemano en lugar de elaborar una legislación vaga y dejar pendiente para más adelante la resolución de los detalles. Estos acuerdos han sido trascendentales a la hora de definir las RIG y, en su conjunto, constituyen el "molde" que sirve para dar forma a las interacciones a primer y segundo nivel de la administración.

Una vez se ha alcanzado un principio de acuerdo se transfiere la función, vía aprobación en el parlamento de la CC.AA., de la legislación que haga posible el programa dentro de la región. La legislación, a su vez, permite la puesta en marcha de la actividad administrativa, la parte práctica del programa comienza en el ejecutivo de la CC.AA. En este punto, y siempre que no se cuestione la constitucionalidad de la legislación autonómica, comienzan las actividades

interactivas o RIG entre los distintos organismos administrativos. El gobierno central conserva una autoridad de control. Por ejemplo, en el caso de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Educación (LODE) se reafirma el papel supervisor de la administración central, independientemente de las disposiciones de los estatutos de autonomía.

Finalmente, las actuaciones de ambas partes han de ser válidas ante el Tribunal Constitucional. Aunque este puede resultar un camino más lento y complicado, a menudo se prefiere. Según se desprende los datos facilitados por la administración central (Ministerio de las Administraciones Públicas, 1991; consúltese también Subirats y Argelaguet [1991]) el gobierno central impugnó ante el Tribunal Constitucional 120 de las 1579 leyes promulgadas por el legislativo de las CC.AA., mientras que durante este mismo período las CC.AA., en conjunto, impugnaron 127 de las 537 leyes aprobadas por el gobierno central. Las impugnaciones por parte de las CC.AA. han sido una constante durante este período, y los años 1981, 1982 y 1988 han sido los años más conflictivos. Las impugnaciones del gobierno central fueron más numerosas en 1985, 1987 y 1988. Resulta interesante observar que el número de impugnaciones por ambas partes decayó significativamente en 1991, año en que no se produjo ninguna apelación por parte de la administración central y sólo dos por parte de las CC.AA. La opinión generalizada es que las decisiones sobre las competencias tomadas por el Tribunal Constitucional han sido absolutamente relevantes a la hora de determinar el ordenamiento administrativo y las RIG que emanan de estas decisiones estructurales.

Financiación intergubernamental

Con la excepción de las disposiciones del Régimen Foral, las competencias en materia de impuestos y las relaciones fiscales en España continúan siendo similares a las de un estado centralista, unitario. La Constitución otorga el poder legislativo al gobierno central, y todas las competencias en materia fiscal han de ser transferidas. Asimismo la Constitución reconoce el derecho de las CC.AA. y de las autoridades locales a financiar sus servicios con sus propias fuentes de ingresos, coparticipación en los impuestos, subvenciones y otras modalidades de financiación, pero siempre por medio de la autoridad legislativa del Parlamento. Con excepción de los derechos arancelarios, que quedan reservados al gobierno central, los demás impuestos son susceptibles de ser cedidos. El Tribunal Constitucional ha apoyado el derecho de las

CC.AA. a recaudar un impuesto sobre la renta complementario o una sobretasa para financiar sus servicios, pero ninguna CC.AA. ha adoptado este sistema debido a la oposición del gobierno central y a presiones políticas.

Las CC.AA. se financian fundamentalmente mediante el reparto de los impuestos. La mayor subvención es de carácter global, pero también existen cuantiosas subvenciones en bloque para determinados fines (por ejemplo la sanidad, en las comunidades que tienen competencias), así como algunas subvenciones a determinados programas. Los subvenciones a programas son por lo general de poca cuantía y se utilizan para cubrir deficiencias en servicios, para los que no existe establecido un programa nacional, como en el caso de los servicios de protección al menor, pero también en otros más amplios, como en las subvenciones a obras públicas en Sevilla y Barcelona cara a la Exposición Universal y a los Juegos Olímpicos, respectivamente. Parte de los ingresos de las CC.AA. proceden de los impuestos cedidos por el gobierno central, que las CC.AA. pueden administrar aunque no regular. Entre ellos se encuentran los impuestos de timbre, los impuestos sobre transmisiones de propiedad, el impuesto sobre el patrimonio y los impuestos sobre sucesiones y donaciones. Por lo general los ingresos propios de las CC.AA. no son tan amplios como los de los ayuntamientos (impuesto sobre bienes inmuebles, impuesto sobre actividades económicas, impuesto de circulación) y se han obtenido principalmente gravando los juegos de azar. Las tasas y tarifas son otra fuente habitual de ingresos en las CC.AA. La Comunidad Autónoma Canaria es una excepción a este modelo general, y tiene un sistema único de fuentes de impuestos que es un resquicio de las concesiones especiales del régimen franquista. El impuesto sobre el valor añadido no se aplica en las islas, sino que lo sustituyen unos impuestos especiales sobre las ventas y sobre las transmisiones, que varían dependiendo del bien gravado. Además, las Islas Canarias disfrutaban de un estatus especial respecto a la recaudación de impuestos sobre derechos aduaneros y productos petroleros, debido a su situación geográfica.

Para hacernos una idea del control que sobre los ingresos totales tiene la administración central, el estudio de Solé-Vilanova (1990) sobre la financiación territorial/autonómica señala que de entre las quince CC.AA. con régimen común (excluidas el País Vasco y Navarra) las fuentes propias de impuestos en las comunidades con mayores competencias (es decir, aquéllas con competencias en materia de sanidad y

educación) representan una media inferior al 2% de la recaudación total de impuestos, mientras que los impuestos cedidos no llegan al 10% (339). Según la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y los estatutos de autonomía, cada una tenía originariamente una porción determinada de toda la recaudación de impuestos del estado, dependiendo de las responsabilidades de gastos y de los ingresos potenciales por impuestos cedidos. Este método debería aplicarse durante el período transitorio de cinco años, hasta 1986. Consecuentemente, las quince CC.AA. y la administración central alcanzaron un nuevo acuerdo, con una nueva fórmula que anuló de forma efectiva el costo de las responsabilidades transferidas (Solé Vilanova 1990:343). Se basaba en una fórmula en la que tenían en cuenta población, tamaño geográfico, renta personal, esfuerzo fiscal, número de provincias y distancia a Madrid (en el caso de las dos comunidades insulares). La importancia concedida a estas variables fue más o menos arbitraria, con algunas provisiones "que eximían de la responsabilidad" a los gobiernos autonómicos. Esto ha significado que la cesión de impuestos se distribuye ahora de acuerdo con las necesidades, y no de acuerdo con la operatividad. La consecuencia de este sistema de financiación, según concluye Solé Vilanova (1990), no sólo es la centralización, sino que a nivel regional no existe distorsión o competencia fiscal, ni la responsabilidad de equiparar el nivel de servicios con el nivel impositivo, lo que supone una forma de federalismo en el gasto. Esto ayuda a explicar por qué algunas de las comunidades de menor nivel no se han mostrado entusiastas a la hora de asumir funciones de alto coste, como la educación y la sanidad. A pesar de las subvenciones especiales, tendrían que financiar parte de estos servicios a cargo de sus asignaciones en el reparto de la recaudación fiscal.

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) es otra forma de financiación que permite la concesión de subvenciones a programas, principalmente a los de desarrollo económico. Este fondo establecido constitucionalmente fue ideado originariamente para beneficio exclusivo de las zonas más desfavorecidas. La administración central decidió que el FCI destinaría sus fondos a inversiones públicas, de tal forma que se distribuyeran entre las 17 CC.AA. con arreglo a una fórmula que tuviera en cuenta población, ingresos, emigración neta, tasa de desempleo y tamaño. De nuevo la fórmula dejaba fuera la responsabilidad. Los aspectos redistributivos de FCI han causado cierto resentimiento entre las comunidades más ricas. Por ejemplo, los vascos se quejan de que pagan seis veces

más al fondo de lo que perciben en subvenciones. A pesar de ello, el FCI ha sido considerado como un instrumento de "solidaridad" y de unidad entre las regiones, ya que proporcionalmente distribuye más dinero a las regiones pobres, creando una equiparación horizontal.

Fuerzas políticas

Las fuerzas políticas evidentemente juegan un papel importante en la configuración de las RIG nacionales/territoriales. Linz (1989) ha llegado a la conclusión de que, junto con la construcción de las nuevas administraciones autonómicas, el surgimiento de nuevas élites políticas es la consecuencia más importante del Estado de las Autonomías. Las publicaciones actuales sobre la estructura territorial se centran en el peso político de las fuerzas vascas y catalanas en la obtención de concesiones e impugnación de actuaciones de la administración central por vía parlamentaria, contencioso-administrativa y ante el Tribunal Constitucional. Es evidente que tanto el País Vasco con sólo un 6% de población y de representación parlamentaria, como Cataluña con un 15% de la población y un 14% de representación en las Cámaras, ejercen un peso político bastante mayor a la hora de forzar las RIG hacia la descentralización y regionalización, no sólo por sus nacionalismos históricos y étnicos, sino por el peso político que sin duda se deriva de su importancia económica relativa. A comienzos de la década de los 80, entre las dos regiones sumaban casi una tercera parte de los ingresos del país (Clark 1985: 70-71).

Debido a que en los parlamentos autonómicos de estas dos regiones predominan por lo general los partidos nacionalistas, que tienen representación en el Congreso en Madrid, sus gobiernos han estado muy interesados en obtener concesiones políticas intergubernamentales. Aunque muchos de estos nacionalistas, como los Socialistas Catalanes, se han coaligado en las Cortes con partidos nacionales, en los programas de aquéllos también encontramos intereses nacionalistas. Otras regiones que tienen partidos regionalistas más pequeños también están a favor de una mayor autonomía política subnacional, pero en líneas generales no han llegado a controlar las CC.AA., excepto mediante su participación en gobiernos de coalición con una división regional de un partido nacional. Esto a menudo ha tenido como consecuencia una suavización en las formas de los programas políticos nacionalistas.

Como la mayor parte de la nación, incluida la autonomía histórica de Galicia, ha estado controlada por

partidos políticos nacionales, los programas están más en consonancia con los intereses de los partidos de ámbito estatal. El PSOE tiene el poder a nivel nacional, en muchas CC.AA. y en grandes ciudades, circunstancia que sin duda ha creado unos vínculos que unen al partido con la administración central, lo que lógicamente ha suavizado el camino de las negociaciones entre las CC.AA. y el gobierno central. Sin ninguna duda ha reducido la fricción entre la administración central y regional, que parece haber ido cediendo desde el comienzo de los 80. España ha tenido una tradición de servirse de contactos directos entre los funcionarios locales y nacionales en lugar de confiar en acuerdos a alto nivel (Clegg 1987) y sin ninguna duda esto se ha continuado en el comportamiento territorial, especialmente gracias a los vínculos establecidos por el PSOE desde su llegada al poder en 1982.

La política intergubernamental de la oposición del PP, que ganó bastante fuerza en las elecciones de 1991, y en las encuestas nacionales desde 1991, es menos conocida. Este partido de centro derecha está comenzando a demostrar que puede mantenerse como el principal partido de la oposición. Su gobierno en cinco CC.AA. y cuatro grandes ciudades en solitario o en coalición puede haber cambiado la tradicional postura reacia de sus líderes a aumentar los poderes de las CC.AA. Al ser un partido de derechas, algunos de sus fundadores se mostraron menos optimistas respecto a un ordenamiento territorial, el cual consideraron como una fuerza en detrimento de la unidad de España. Será interesante ver lo que hará el PP para fortalecer o debilitar el sistema actual en caso de aumentar su influencia o ganar las elecciones generales de Junio del 1993. Muchos analistas políticos creen que la experiencia que actualmente tiene en el ejercicio del poder debilitará su anterior escepticismo ante una España descentralizada, como lo testimonia su participación activa en recientes acuerdos para ampliar la transferencia de competencias.

Administración

Parte de la tarea que lleva consigo la construcción de la GIG ocasiona un corpus administrativo que no sólo satisface las exigencias de la administración moderna, sino que puede manejar la tarea complementaria de gestionar dentro de una estructuración en tres niveles. La administración española ha sido tradicionalmente formada y orientada jurídicamente (Medhurst 1973) y su estilo ha seguido un sentido descendente, de arriba abajo. La opinión generalizada es que ha de añadirse un estilo de gestión de enfoque más

empresarial en los diversos corpus administrativos, y a todos los niveles (Bañón 1992; INAP 1991a). Como parte de este esfuerzo de modernización el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), subdivisión del Ministerio de las Administraciones Públicas, ha asumido la tarea de ayudar a perfeccionar el corpus administrativo de los gobiernos autonómicos y de las autoridades locales. Este perfeccionamiento tiene lugar en tres grandes áreas: estrategias y técnicas administrativas, renovación y motivación de los recursos humanos, y principios de gestión de áreas funcionales (INAP 1991b:59)

Con la excepción de las siete CC.AA. uniprovinciales, cuyos gobiernos provinciales se transformaron en gobiernos autonómicos, cada región tuvo que construir una nueva administración, aunque en algunos casos se transfirieron funcionarios del estado central a las administraciones autonómicas. Como sistemas parlamentarios que son, los ejecutivos de las CC.AA. están constituidos por un presidente, vicepresidente(s), y ministros del gobierno regional. Los ministerios regionales, o consejerías, en muchos aspectos se corresponden en sus funciones con los del estado central (excepto en los casos de asuntos exteriores y defensa), pero suelen ser menores en número. Siguen el modelo nacional, con vicesecretarios y directores generales como altos cargos. El corpus administrativo en los niveles regionales se ha ido ampliando considerablemente con el tiempo, ya que era la primera vez que los regiones asumían responsabilidades. El número de funcionarios públicos de las CC.AA. ha pasado de 44.475 en 1982 a 565.460 en 1991. La cifra de 1991 representa sólo algo menos de un tercio del total del funcionariado (Aizpeolea 1992).

El gobierno central mantiene una presencia formal en las CC.AA. por medio del *delegado del gobierno*, figura prevista para "dirigir la administración del estado en el territorio de la comunidad autónoma y coordinar esta labor con la administración de la comunidad misma". En calidad de representante del gobierno central en la CC.AA., el delegado supervisa a los gobernadores civiles provinciales, y coordina a los funcionarios del ministerio fiscal destinados en esta comunidad (Donaghy and Newton 1989). Con la excepción del País Vasco, donde el delegado supervisa la política antiterrorista y coordina las labores de investigación al respecto, y en Cataluña, donde el delegado tiene una función de coordinación más extraoficial, este cargo no está considerado como de importancia en las relaciones intergubernamentales.

Quizá más importante que la función del delegado es la de los administradores del ministerio del gobierno central de Madrid a la hora de supervisar los programas de las CC.AA., ya sea en régimen de autonomía completa o de una competencia transferida. Aquellos que son partidarios de un control central pequeño sobre las comunidades critican a los administradores del gobierno central por intentar preservar sus prerrogativas mediante la creación de departamentos y organismos ministeriales que vigilan a las consejerías autonómicas correspondientes, con lo que *no dejan que las CC.AA. actúen libremente* (Clark 1989; Donaghy and Newton 1989). Pero ésta es quizá una visión muy estrecha. En aquellas áreas programáticas en las que las competencias no han sido transferidas, la administración central necesita mantener su actividad funcional en las sedes ministeriales y en las CC.AA. Sin embargo, en algunos casos los ministerios podrían estar protegiendo sus flancos al no dismantelar su estructura de administración periférica. La presencia de la administración central continúa muy viva. A pesar de las transferencias, el funcionariado de la administración central sólo se ha reducido de 1.180.000 funcionarios en 1982 a 900.576 en 1991 (Aizpeolea 1991). Sin embargo, el funcionamiento constitucionalmente interdependiente hace imposible para la mayoría de los casos que los organismos abandonen completamente una función.

Además, el parlamento legisla constantemente programas reguladores y normas que han de cumplirse en todo el territorio nacional. El Tribunal Constitucional ha afirmado de forma consistente el poder de la administración central en la supervisión y en dar marcha atrás a las decisiones de las CC.AA. cuando se considera que sus actuaciones colisionan con el ejercicio de las competencias exclusivas de la administración central. Esta afirmación se ha producido incluso en materias que habían sido transferidas completamente a las CC.AA., por ejemplo turismo, en que el Tribunal decidió que una ley de las CC.AA. estaba en conflicto con la competencia del gobierno central para gestionar la economía (Parejo 1988). Además, el gobierno central ha tenido que responder a las quejas de los ciudadanos respecto a desigualdades en los servicios que recibían en su CC.AA., o porque las CC.AA. no han cumplido con las normas y derechos nacionales. La administración central se ve a sí misma como protectora de estos derechos. Además, los funcionarios de la administración central a menudo informan de que excepto el vínculo que suponen las subvenciones y las normas programáticas de obligado cumplimiento, carecen de otros instru-

mentos para llevar a cabo los proyectos nacionales en las regiones. Los instrumentos que tienen para hacer que estos se cumplan son indirectos, ya que la ejecución del día a día está en manos de otras instituciones gubernamentales (Agranoff and Tamayo 1991).

Programas de actuación política

Algunos ejemplos de actuaciones políticas intergubernamentales pueden ilustrar la evolución de la GIG dentro del marco nacional-CC.AA. El crecimiento de políticas en las que participan las CC.AA. muestran niveles de conflicto y cooperación inevitables ya que estamos asistiendo a la construcción de un nuevo ordenamiento de la nación. A continuación ofrecemos unos breves ejemplos que demuestran la profunda regionalización sufrida por algunos programas.

Los intentos de las autoridades del gobierno vasco para promover el bilingüismo por medio del uso del euskera, ha llevado a muchos conflictos entre la administración central y la vasca. El estudio de Clark (1988) sobre este proceso estudia los efectos de una ley de 1982 que fue aprobada por el parlamento vasco y por la que se establecía el derecho a: *dirigir negocios en ambas lenguas, recibir la educación en ambas lenguas, hablar euskera en los medios de comunicación, desarrollar la actividad profesional o económica en euskera y utilizar el euskera en cualquier acto público*. En 1983 el gobierno central impugnó algunas partes de esta ley ante el Tribunal Constitucional. Tres años después el Tribunal dictó una sentencia favorable casi en su totalidad al País Vasco.

Algunas negociaciones sobre materia educativa han sido verdaderas luchas, especialmente el intento de la administración central para proteger los derechos de los padres no hablantes de euskera que no querían que sus hijos aprendieran esta lengua. El gobierno central se ha valido de su control sobre las ayudas económicas a las escuelas privadas para que las escuelas de enseñanza exclusiva en euskera quedaran dentro del ámbito de la educación pública. Las complicada normativa y la postergación en las negociaciones trajeron como consecuencia cuatro tipos de escuelas (sólo en euskera, sólo en castellano, o bilingües con una u otra como lengua principal de enseñanza), así como una cuota porcentual para cada tipo de escuela. También se produjeron conflictos entre el gobierno autonómico y el central sobre la utilización del euskera y la formación de profesores en este idioma tanto en la educación secundaria vasca como en los programas de educación para adultos.

Otros problemas han surgido con respecto al funcionamiento de la cadena de televisión pública vasca, la cual ha tenido dificultades de emisión en conjunción con las cadenas públicas nacionales, especialmente con la emisión original de los programas. El funcionamiento bilingüe de los servicios públicos también ha sido un problema. Fueron transferidos unos 25.000 funcionarios de la administración central a la autonómica, y la mayoría de ellos no hablan euskera. Los intentos de convertir a estas personas en bilingües han sido un fracaso. El gobierno autónomo estableció por ley que el dominio del euskera era una condición para acceder a la función pública, pero dos sentencias del Tribunal Constitucional anulaban este requisito, por discriminar a los hablantes de castellano (Clark 1988). En resumen, las actuaciones del gobierno vasco en materia lingüística han chocado en muchos puntos con el gobierno central, y parece que no existe una solución fácil al problema, y que la negociación de los problemas uno a uno es la única forma de establecer una relación factible sobre política lingüística.

En el área de políticas de desarrollo económico la administración central tardó algún tiempo en transformar la práctica, tan arraigada durante los años del franquismo, de centralizar fuertemente la planificación industrial a nivel nacional. A comienzos de los 80, el intento del gobierno del PSOE de abordar una serie de problemas delicados y a veces conflictivos, por ejemplo, el mitigar las tasas de desempleo tan castigadas por la crisis, reducción de la industria pesada como medida preparatoria para la entrada en la CEE, y el responder a unos intereses sindicales y laborales muy fuertes, llevaron a una reticencia a relajar la centralización (de la política) industrial. Los intentos iniciales de regionalización a través del programa de designación de Zonas de Urgente Reindustrialización (ZUR) fue prácticamente un control centralizado. Los empresarios, los sindicatos y el gobierno central fueron invitados a participar en una comisión tripartita para discutir la forma en que debiera llevarse a cabo la reconversión. Con esta política y enfoque centralizados, se convocó a las partes para que dieran su visto bueno a la reconversión antes de sentarse a negociar (Benton 1992). Sin embargo, las ZUR fueron el primer plan de desarrollo económico que se gestionó a nivel regional. Esta gestión la realizaron las CC.AA. de acuerdo con las directrices nacionales, por ejemplo, se ofrecieron ayudas financieras de hasta un 30% para nuevas inversiones en activos fijos en las zonas designadas como ZUR, y se facilitó el acce-

so a nuevos tipos de ayuda fiscal (Lafuente y Pérez 1988).

A medida que las CC.AA. se fueron estabilizando, fueron haciéndose cargo de programas de desarrollo económico propios. El modelo es desigual, pero las CC.AA. más activas, como Madrid, Cataluña, Valencia y el País Vasco están fomentando la construcción de parques industriales de alta tecnología. Están intentando fortalecer los vínculos entre universidades y empresas como forma de fomentar las innovaciones. Algunas regiones han creado centros para facilitar el intercambio de información y desarrollo técnico en industrias concentradas y han animado a las empresas pequeñas a acceder a estos servicios. La CC.AA. valenciana tiene una red de institutos industriales para apoyar sus siete industrias principales. La mayoría de las CC.AA. han adoptado sus propios programas para mejorar el acceso a los créditos tanto para las pequeñas empresas como para actividades de investigación (Benton 1992). Finalmente, algunos gobiernos regionales facilitan en la actualidad varios tipos de servicios a las municipalidades, como planificación económica, acceso a la información referente a subvenciones y cambios normativos, y favorecimiento de alianzas locales entre los pequeños productores, sindicatos, empresas de servicios y gobiernos locales (Agranoff 1993b). El gobierno central continúa encargado de supervisar y normalizar los niveles, facilitando una gran parte de las ayudas financieras, pero está menos directamente implicado en estos programas regionales de desarrollo económico. El paso desde las ZUR a la programación regional ha descentralizado las estrategias de desarrollo económico, porque se ha pasado a hacer énfasis en su carácter regional-local, en el que se pueden construir de forma interactiva nuevas actividades de desarrollo económico de abajo arriba.

La transferencia de políticas sanitarias a seis regiones designadas para asumir aquellos programas (en un principio Andalucía, País Vasco, Cataluña, Galicia y posteriormente Navarra y Valencia), son un ejemplo de los intentos del PSOE por unificar el desarrollo regional mediante actuaciones políticas a nivel nacional. A pesar de que vascos y catalanes presentaron una demanda por la transferencia de la sanidad ya en 1980, cuando se aprobó su estatuto de autonomía, la transferencia no fue efectiva hasta 1981 para Cataluña y 1987 para el País Vasco. Fue un proceso que inicialmente produjo confrontaciones abiertas que se resolvieron en última instancia en el Tribunal Constitucional. La administración central diseñó esta experiencia y conservó importantes controles, al tiempo

que se procedía a la transferencia de competencias a otras cuatro regiones, manteniendo importantes controles programáticos y financieros y dividiendo las regiones en dos grandes grupos, evitando así la formación de un frente regional unificado, y manteniendo control programático sobre las denominadas autonomías comunes a las que no se ha transferido la sanidad. Cuando el gobierno central inició las negociaciones con las otras cuatro comunidades autónomas tuvo también la ventaja de que el Tribunal Constitucional despejara varias ambigüedades que afectaban al marco institucional básico, concretamente la afirmación de los derechos de la administración central en la supervisión de las competencias transferidas y los derechos de las autonomías a la determinación autónoma de las políticas. Rico (1992:19) concluye que los programas intergubernamentales tienen que desarrollarse basándose en un modelo de actuación conjunta por medio de una comisión mixta compuesta por representantes regionales y nacionales. Sabiendo que cualquier revisión unilateral/nacional provocaría la oposición de vascos y catalanes, se les convocó a negociar y preparar un primer borrador de una nueva ley de sanidad, junto con los otras comunidades afectadas. Esto se hizo en gran medida incluyendo a los representantes de los partidos políticos regionales en el legislativo. Esto permitió a los partidos regionales modificar los deseos de la administración central a la vez que se conseguía que ésta consiguiera un nivel de unidad.

A raíz de estas negociaciones surgieron varios e importantes órganos intergubernamentales. El primero fue un Consejo Interterritorial del Régimen Nacional de Sanidad con carácter permanente, para comprometerse en el fomento de políticas conjuntas. El segundo fue un acuerdo para que las CC.AA. promulgaran planes y presupuestos de sanidad regionales, no tanto para que fueran sometidos a la aprobación nacional, sino como canales para continuar la comunicación y coordinación entre los dos niveles. Tercero, el PSOE, temiendo la pérdida de control sobre los costes y programas bloqueó un intento para descentralizar completamente la sanidad en las siete autonomías de régimen común, pero se establecieron acuerdos cooperativos conjuntos en estas regiones, desde los cuales pudieran colaborar dirigentes del estado central y responsables políticos regionales en la gestión del régimen de seguridad social como una medida provisional. Rico (1992) concluye que esta GIG inicial, supone una suavización de anteriores perspectivas y mejora las perspectivas de coordinación por medio de: 1) aceptación de los partidos regionales en

un mecanismo de actuación política conjunta; 2) institucionalización de interacciones habituales entre los gobiernos central y regional; y, 3) reducción de la gestión de arriba abajo, e impone la coordinación.

El Programa de Subvención a Amplios Servicios Sociales ha provocado actuaciones intergubernamentales y coordinación nacional-regional. Actúa a través de una serie consecuciones simultáneas de niveles y competencias en cuatro áreas (administración, finanzas, información y asistencia técnica) que garantizan un nivel mínimo de servicios en: información y consulta, prevención de la institucionalización, asistencia doméstica, casas de acogida y alojamientos de urgencia. No hay una imposición nacional para este programa, que comenzó en 1988. Dieciséis CC.AA. promulgaron sus propias leyes para cubrir estos servicios sociales básicos (pensiones no asistenciales y no sanitarias) principalmente para familias y niños en situación difícil. La supervisión y seguimiento por parte de la administración central son mínimos (se reducen principalmente al análisis de informes emitidos por las CC.AA.) y se centra en planes acordados (Agronoff y Tamayo 1991; Ministerio de Asuntos Sociales 9191). En este caso el estado y las comunidades se han valido de una comisión mixta constituida para establecer las prioridades y mecanismos de cooperación en servicios básicos, que regularmente revisa los niveles acordados. Además, se ha creado una Comisión de Seguimiento para intercambiar asistencia técnica, ideas y perfeccionar en los métodos y para mejorar la cooperación a nivel de trabajo.

A su vez, las empresas locales negocian planes de servicio y fórmulas de financiación con sus autonomías, basándose en las necesidades y preferencias particulares. Las municipalidades deben cumplir los compromisos de puesta en marcha, de información, técnicos y financieros estipulados en los acuerdos. En 1989, los porcentajes de contribución financiera fueron: un 24% a cargo de la administración central, un 35% a cargo de las comunidades autónomas y un 41% a cargo de las empresas locales. Como ya se ha dicho, el mayor porcentaje de financiación subnacional procede de subvenciones nacionales.

Este programa lleva las actuaciones políticas intergubernamentales un paso más allá. Se crean comisiones mixtas integradas por representantes de las CC.AA. y del gobierno central en las que sólo se discuten las líneas generales del programa y sus niveles de financiación. Los representantes del gobierno central no administran un programa uniforme, sino que son responsables de que se cumplan los niveles acordados que se deciden conjuntamente. Una vez que las

CC.AA. promulgan sus leyes los consiguientes acuerdos son administrativos más que legislativos, y se centran en la mayor autonomía de las CC.AA. para enfocar sus prioridades. Es un programa que se transfiere a su vez a las corporaciones municipales, supervisadas en este caso por la CC.AA.. El programa es un ejemplo del tipo de GIG que está construyendo una ordenación federal, situando las responsabilidades programáticas casi totalmente en los gobiernos autónomos.

La era de la gestión intergubernamental

La gestión cotidiana de los problemas entre unidades de gobierno es un elemento de las RIG que está cobrando progresiva relevancia. Hesse (1987), por ejemplo, sostiene que el sistema de la República Federal de Alemania implica, además de la existencia de un alto grado de interdependencia, un funcionamiento basado en procesos de cooperación y coordinación entre niveles. López Díaz (1985) señala que las claves para el éxito de la descentralización en España podrían ser una reforma de la Administración y la construcción simultánea del Estado y las Comunidades Autónomas. Robert Agranoff (1980) en su estudio sobre la gestión interlocal en los Estados Unidos, resalta la importancia de las rutinas de trabajo que desarrollan los funcionarios y sus intentos de realizar ajustes que permitan sacar adelante los programas emprendidos. La ubicuidad de estas pautas de comportamiento ha llevado a los especialistas a preguntarse si la actual no será acaso una era de gestión intergubernamental (GIG), entendida como fase emergente de las RIG (Wright, 1984).

La GIG hace referencia a las relaciones y transacciones cotidianas entre los componentes de las distintas unidades de sistemas de gobierno territorialmente complejos. El concepto hace hincapié en los procesos dirigidos a la consecución de objetivos, ya que la gestión es un proceso en el cual diversos empleados públicos cooperan para encaminar sus acciones hacia las metas que se han propuesto. Deil Wright (1984) describe tres atributos consustanciales a la GIG: (1) orientación hacia la resolución de problemas, es decir, "un proceso para la acción que permite a los administradores de todos los niveles trabajar de forma constructiva" (Mandell, 1974); (2) es un medio para

comprender y actuar en el sistema tal y como es, lo cual supone incluir consideraciones estratégicas acerca de cómo y por qué se producen intercambios entre unidades de gobierno; proporciona además ciertos criterios para operar en el contexto intergubernamental; (3) énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicaciones. Agranoff y Lindsay (1983) concluyen que la GIG involucra a grupos que buscan en común soluciones a sus problemas al tiempo que reconocen, valoran, y realizan ajustes mutuos en torno a las implicaciones legales, políticas y técnicas de sus actos. La GIG es un complejo proceso de actuación conjunta dirigido a la consecución de cursos factibles de gestión coordinada.

Este tipo de actividades de gestión resulta significativo en múltiples contextos nacionales. Hanf, en la presentación de un simposio sobre producción interorganizativa de políticas en los países occidentales, centró su atención en el carácter interorganizativo de la resolución de problemas públicos, que supone la participación de distintos niveles de gobierno y de múltiples organizaciones tanto gubernamentales como privadas. La división de responsabilidades, los mecanismos de adopción de decisiones y la presencia de intereses divergentes conducen a la necesidad del desarrollo coordinado de políticas "a través de redes de organizaciones diferenciadas e interdependientes en las que, o bien la resolución eficaz de los problemas pasa por la puesta en común de las capacidades de diversos participantes, o bien es preciso que las actividades de las distintas unidades individuales se guíen por criterios de carácter más general" (Hanf, 1979). Scharpf (en Hesse, 1987) observa a su vez que las perspectivas económica y jurídica resultan insuficientes a la hora de considerar las tareas y subvenciones intergubernamentales que operan en el federalismo alemán. Las pautas del federalismo cooperativo se plasman en diversos procesos de adopción conjunta de decisiones, con claro énfasis en la elusión de un conflicto que podría conducir a situaciones de "sumacero" entre los Länder.

Rhodes (1985) señala la existencia de una serie de "reglas del juego" por las que se han regido las RIG en Gran Bretaña, particularmente a lo largo de la década de los años setenta y siguientes: pragmatismo, consenso, equidad, ajuste mutuo y territorialidad. Enumera además una serie de estrategias de gestión: utilización burocrática de los recursos, cooptación de las autoridades locales de cara a los procesos de adopción de decisiones en el nivel central, procedimientos de consulta con los gobiernos locales, negociación e intercambio de recursos, confrontación en

casos de disconformidad, captación de aliados a través de la infiltración en otras unidades de gobierno, elusión recíproca de distintos actores en persecución de los objetivos que les son propios, utilización de incentivos financieros, creación de espacios profesionales exclusivos, y simplificación de los problemas mediante su segmentación. El autor señala asimismo la necesidad de un análisis exhaustivo de la dinámica de estas relaciones de poder y dependencia entre el centro y los gobiernos locales, provocadas por la existencia de unos ministerios que no ejecutan sus propias políticas y de unas élites fragmentadas.

La complicación de los asuntos intergubernamentales y el ritmo acelerado con que se resuelven ha atraído la atención hacia la GIG. La evolución del sistema de subvenciones federales y el incremento de la regulación a nivel nacional desembocan, en los Estados Unidos, en la configuración de un sistema político-administrativo más complejo e interdependiente. El hecho de afrontar nuevas y más amplias responsabilidades hace aflorar la necesidad de una contemplación sistemática de estas relaciones (Walker, 1981). En opinión de Deil Wright (1984) nos encontramos en la era de la GIG, y ello por tres grandes razones que tienen que ver con lo señalado anteriormente: (1) la creciente importancia de los comportamientos calculadores, que incluyen la conveniencia de sopesar los costes y beneficios que acarrearán las subvenciones, de actuar con eficacia en el juego de la distribución de fondos mediante fórmula, y de evaluar el riesgo que implica el incumplimiento de las normas fijadas por otro nivel de gobierno frente a las potenciales ventajas de tal conducta; (2) el juego de la fungibilidad, o capacidad para desviar los recursos recibidos para un fin concreto hacia otro de mayor interés; y (3) la sobrecarga del sector público, que conduce a la inflación de costes, la ineficacia y la regulación excesiva. Esta situación, explica Wright (430), resalta el papel de los directivos públicos. La complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgo crecientes refuerza la posición de los actores con experiencia y conocimiento, atributos que los responsables de las organizaciones suelen poseer en alto grado.

En torno a la GIG han surgido múltiples técnicas y enfoques. Agranoff (1988; 1989) ha ordenado la literatura relativa a estos procesos de gestión en una docena de categorías:

1. Planificación, gestión "descendente" o coordinación: utilización de las subvenciones para alcanzar objetivos nacionales a través de gobiernos subnacionales y organizaciones privadas.

2. Adquisición y administración de subvenciones intergubernamentales, tanto desde la perspectiva del que las concede como del que las recibe.

3. Regulación: intentos de condicionar las acciones de otras unidades de gobierno a través de la producción de normas.

4. Reforma estructural-legal: favorecer el desenvolvimiento de las relaciones cotidianas alterando el marco intergubernamental (aprobación de nuevos tipos de subvenciones intergubernamentales o estandarización de los requisitos ligados a las mismas, por ejemplo).

5. Revisión de procedimientos: facilitar la gestión de las subvenciones intergubernamentales a través de la reforma de los procesos administrativos (formalización y revisión conjunta de las solicitudes, moderación de los requisitos del procedimiento, renuncia a la aplicación rigurosa de la normativa).

6. Desarrollo de la capacidad de actuación: mejorar la gestión de los programas intergubernamentales mediante el refuerzo de la capacidad de las distintas unidades de gobierno para prever e influir en los acontecimientos, adoptar las decisiones bien fundamentadas, atraer y gestionar recursos, y evaluar las actividades realizadas para dirigir las acciones futuras.

7. Gestión de programas: iniciativas desplegadas por los directivos para asegurar que un programa se ejecuta de acuerdo con las perspectivas de la correspondiente unidad de gobierno.

8. Gestión de políticas: ejecución coordinada de diversos programas a través de la utilización coherente de los distintos instrumentos financieros, fiscales y normativos.

9. Negociaciones: instrumentos de gestión de las discrepancias entre distintos actores en las que éstos, mediante mecanismos más o menos formalizados y desde sus respectivas posiciones, llegan a un reconocimiento de los intereses que les unen y separan. Los beneficios obtenidos por unos participantes se percibe que van ligados a pérdidas por parte de los demás.

10. Resolución de problemas: procesos de ajuste mutuo, generalmente informal, viables en aquellos casos en que no existen diferencias de fondo entre las distintas posiciones. Los intereses en conflicto son percibidos como menos importantes que los puntos de acuerdo.

11. Gestión cooperativa: convenios entre unidades de gobierno para la prestación, obtención o intercambio de servicios, así como para la creación de organizaciones orientadas a la consecución de objetivos comunes.

12. Juegos políticos: utilización de la política cotidiana como instrumento de gestión (establecimiento de contactos, búsqueda de información, ejercicio de la capacidad de presión o formación de organizaciones supragubernamentales para la participación en la escena intergubernamental, por ejemplo).

Diversas naciones se ven en la necesidad de adoptar muchas de estas prácticas de GIG a media que se desarrollan complejos entramados de relaciones entre unidades de gobierno en torno a los programas de actuación. Una vez establecido el marco básico de las RIG, la escena pasa a ser primordialmente rutinaria y administrativa, si bien siguen existiendo juegos en los que participar.

Gran parte de los ejemplos de RIG descritos anteriormente funcionan dentro de la órbita de la gestión intergubernamental. Cada vez que se alcanza un nuevo acuerdo entre las CC.AA. y el gobierno nacional, cada vez que se transfiere una competencia a una CC.AA. o un conjunto de CC.AA., o que se promulga un nuevo programa en el que participe más de un nivel de administrativo, se ponen en funcionamiento una serie de intercambios habituales en la gestión. Por ejemplo, tras la transmisión en materia educativa a seis de las comunidades el Estado se convirtió en agente supervisor y las CC.AA. se convirtieron en agentes ejecutivos. A continuación siguieron una serie de intercambios generales de información y las consiguientes discusiones, y en ocasiones desafíos sobre cómo debería llevar a cabo cada CC.AA. la competencia transferida. Cada área detallada, por ejemplo, el manejo de lenguas co-oficiales, llevaba inevitablemente a muchas mecanismos administrativos interactivos. También ha habido intercambios no programáticos entre el Ministerio de Educación y las CC.AA. sobre asuntos muy específicos, tales como los que tuvieron lugar en respuesta a las quejas de los padres respecto a determinadas actuaciones lingüísticas en algunas escuelas.

Las negociaciones e intercambios sobre fiscalidad también llevan aparejados determinados intercambios, como el que tuvo lugar sobre los ajustes de inflación anual en las comunidades de Régimen Foral y con cada una de las comunidades sobre la cesión de impuestos. Si el reparto y la retención fiscal se convierte en realidad, habrá mayores intercambios entre el Ministerio de Economía y Hacienda y cada uno de los gobiernos autonómicos sobre detalles de puesta en marcha de este programa. Cada programa de subvenciones, ya sea a través de ayudas en bloque para desarrollar responsabilidades especiales, como sanidad u obras públicas, o subvenciones a programas, en

protección a la tercera edad o a la infancia, conllevan muchos contactos habituales para tratar de detalles en la gestión de estos programas. Ciertamente, algunos de los aspectos más detallados de actuaciones políticas ilustrados anteriormente tienen lugar realmente en el nivel de la GIG. Ya se ha hecho referencia a los numerosos intercambios nacionales-regionales en la política lingüística vasca, así como sobre aquéllos que se relacionan con el desarrollo económico, los servicios sanitarios y sociales. Cada uno de estos conjuntos de intercambios entrañan revisiones bilaterales de programas, controles financieros, y exigencia de informes, lo que mantiene en constante interacción a responsables nacionales y regionales, y en el caso de los servicios de sanidad y sociales, existe un compromiso regular en las actuaciones políticas conjuntas.

La GIG en España también incluye importantes contactos políticos sobre particularidades de los programas. Pueden surgir bajo diversas formas: responsables electos de las CC.AA. y del gobierno central, responsables electos de las CC.AA. y funcionarios de los ministerios, entre delegados ministeriales en las CC.AA. y en el Gobierno Central, entre responsables locales y responsables electos del gobierno central y administrativos, y entre responsables locales y de las CC.AA. Aunque por lo general son menos frecuentes los contactos específicos entre responsables electos y otros no electos, sobre particularidades programáticas pueden ser tan importantes como aquellos hechos por los gestores. En estos mecanismos el régimen de GIG en España no es diferente del de cualquier otra nación. Llega un momento en que estos mecanismos habituales deben ser puestos en marcha y los detalles deben ser completados mediante un contacto constante, la resolución de problemas al tiempo que se trabaja con la estructuración existente.

Perspectivas de las RIG/GIG en España

A España no le faltan problemas en sus realizaciones intergubernamentales. A nivel del gobierno central, se mantiene un gran corpus administrativo, incluso en áreas cuyas competencias han sido completamente transferidas. Las acusaciones de duplicación de funciones administrativas a nivel nacional y territorial se han venido produciendo desde el comienzo de la década de los

80 y ya entrados en los 90 (Aizpeolea 1992). Se dice que la orientación principal de los funcionarios de la administración central continúa siendo jurídica/legislativa y no de gestión. Las actuaciones políticas conjuntas, como se ha visto anteriormente, no siempre son la forma elegida para modelar la política intergubernamental. Muy a menudo, no se le da a la cooperación una oportunidad para ponerse a trabajar, con la participación de diferentes niveles e intereses, como fue el caso de las comisiones de servicio en sanidad y política social. En lugar de eso, en acuerdos como los Pactos Autonómicos de 1981 y 1992 las élites políticas hacen de intermediarias, a menudo aquellas situadas en posiciones extremas del espectro político, basados en quién puede conjugar los recursos económicos y electorales para "ganar" (Díaz-López 1985). En algunos campos, las actuaciones políticas han cambiado muy poco desde el franquismo. Por ejemplo el estudio de Lancaster (1989) sobre la política energética posterior a Franco llega a la conclusión de que la política macroeconómica no se ha visto fuertemente afectada por los cambios políticos. Las decisiones sobre política energética continúan siendo dirigidas por un conjunto de élites interrelacionadas pertenecientes a la banca, la gran empresa y los intereses petroleros.

A nivel de las CC.AA., un problema evidente es la tremenda variación que existe entre las distintas administraciones. A pesar de los intentos de armonización, los distintos estatutos de autonomía han conducido a muchas diferencias prácticas en la transferencia de competencias, que plantean cuestiones de igualdad en la prestación de servicios. La competencia administrativa en las organismos territoriales varía considerablemente, existiendo algunas comunidades más pobres a las que les hace verdadera falta un corpus administrativo para desarrollar grandes programas de bienestar social (Carreras 1992). A pesar de algunos éxitos en la redistribución económica interterritorial, las comunidades se hayan en una situación de desigualdad. La renta per cápita de algunas CC.AA. es la mitad o menores que en la CEE, por lo que tienen bases impositivas. Por otro lado, otras CC.AA. igualan e incluso superan la media de la CE y están en una mejor situación financiera para gravar fiscalmente a sus ciudadanos. Además, hay una serie de CC.AA. que tienen un fuerte nivel de endeudamiento (Zaldívar y Castells 1992).

Aunque los gobiernos locales no han sido objeto de estudio en este análisis, es evidente que su función en el naciente régimen intergubernamental es de suma importancia. Las municipalidades, especialmente las 274 de más de 20.000 habitantes, tienen importan-

tes responsabilidades constitucionales a la hora de prestar los servicios del estado del bienestar. Sin embargo, el tamaño de su corpus administrativo capacitado y el empleo de especialistas formados profesionalmente es casi inexistente en la mayoría de las grandes ciudades. No parece muy claro que las autoridades municipales de estas grandes ciudades den la talla para la labor que han de realizar, de dar servicios de sanidad, educación y servicios sociales. El problema de las 7.782 comunidades con menos de 20.000 habitantes, en las que la emigración del medio rural al urbano ha acelerado el alto porcentaje de población anciana, es aún peor. Los servicios del estado del bienestar son inexistentes o casi inaccesibles en la mayoría de las comunidades más pequeñas. Como consecuencia, algunas CC.AA. están experimentando con comarcas, o con prestación de servicio por distritos. Además, las ciudades más pequeñas por lo general carecen de recursos o de personal para proporcionar los servicios municipales básicos, y no pueden fusionarse como lo han sido en la Europa del norte, ya que las que tienen más de 8.000 habitantes están protegidas constitucionalmente (Carrillo 1991). Un estudio sobre la capacidad municipal en la CC.AA. de Valencia evidenció que la mayoría de las municipalidades más pequeñas (de menos de 5.000 habitantes) tienen muy pocos o ningún empleado a jornada completa y no facilitan muchos de los servicios básicos que el gobierno central les exige. En algunas zonas se prestan menos de un tercio de los servicios exigidos (Bañón y Carrillo 1992)

La función de la Diputación o provincia, que también posee un estatus constitucionalmente garantizado, presenta otro problema, con la excepción de las siete CC.AA. uniprovinciales, en las que la CC.AA. y los gobiernos provinciales se han fusionado, la mayoría de los gobiernos provinciales (el País Vasco y las dos Comunidades isleñas son una excepción) han perdido el grueso de sus funciones aunque mantienen los recursos financieros debido a sus bases impositivas. Aunque las provincias han perdido su participación en el impuesto general sobre las ventas a partir del año 1986, mantienen impuestos como las sobretasas en las empresas municipales, tasas sobre algunas tarifas, y continúan recibiendo algunas subvenciones (Solé-Vilanova, 1990). Mientras que las Diputaciones están encargadas de la coordinación de los servicios municipales y de la prestación de servicios en las áreas rurales, en realidad las CC.AA. han asumido estas responsabilidades. A las provincias les queda el funcionamiento de instituciones locales como por ejem-

plo las casas de salud mental, las residencias de ancianos y el patrocinio de las ferias.

Como conclusión, debido a la necesidad de crear instituciones administrativas interdependientes a todos los niveles, se hace evidente la urgente necesidad de unir los niveles de gobierno en una estructura interactiva para prestar los servicios del estado del bienestar. También es evidente la necesidad de RIG de un nuevo estilo, en otras palabras, un modelo de RIG menos de arriba abajo, la serie de acciones intragubernamentales de “nosotros proponemos” y “ellos disponen” (Bañón 1992; INAP 1991a; INAP 1991b). Los analistas políticos y los gobernantes están comenzando a hablar sobre “Principios y técnicas de cooperación” así como de “federalismo cooperativo”, normalmente siguiendo la línea alemana. El estado de las autonomías, dicen, exige que el régimen funcione de “modo federal”, ya que algún día podría convertirse en un régimen con características organizativas federales. A pesar de cualquier posible conversión al federalismo, el sistema no puede funcionar sin una comprensión y funcionamiento básicos de las RIG y la GIG. Los mecanismos de cooperación básicos han sido definidos por un grupo de analistas políticos como: intercambios de información básicos y frecuentes, coordinación y colaboración técnica sobre los poderes y las funciones, y una “lealtad” o compromiso al “principio federal” (Terrón Montero y Cámara Villar 1990). Las experiencias de actuaciones políticas en colaboración a través de mecanismos como las comisiones mixtas, las comisiones de transferencias, las comisiones sectoriales y los convenios verticales pueden ser el comienzo para obtener resultados en el desarrollo de RIG y GIG que contribuirán a la construcción de la nación y sus estados (Parejo 1988).

Estos procesos y prácticas de gobierno son tan esenciales en el crecimiento de los mecanismos de gobierno en España como lo son las más visibles (tanto para los medios de comunicación como para los estudiosos de la materia) de negociación y acomodación con los vascos y catalanes. Los intentos lentos y difíciles para construir nuevos gobiernos y nuevas relaciones están teniendo lugar en toda la nación. Es la base de las RIG / GIG. Como ocurre en otras naciones, merecen el mismo reconocimiento y atención tanto por analistas como gobernantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF, ROBERT. 1993a, “Redesigning Spain’s Intergovernmental System: An Experiment in Federal Arrangements” *Regional Politics and Policy: An International Journal*: 3 (en prensa).

AGRANOFF, ROBERT. 1993b, “Rural Enterprise Alliances in Three Nations: NGO Network Policy and Administration” Trabajo presentado para el *Seminar on Non-government Organizations in Development Strategy*, Cairo, Egipto, International Institute of Administrative Sciences.

AGRANOFF, ROBERT. 1989, “Managing intergovernmental Processes,” en James L. Perry ed., *Handbook of Public Administration*. San Francisco, Jossey-Bass.

AGRANOFF, ROBERT. 1988, “Directions in Intergovernmental Management”. *International Journal of Public Administration* 11:357-91.

AGRANOFF, ROBERT. 1986, *Intergovernmental Management: Human Services Problem Solving in Six Metropolitan Areas*, Albany, State University of New York Press.

AGRANOFF, ROBERT y LINDSAY, VALERIE. 1983, “Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem-Solving at the Local Level”, *Public Administration Review* 43:227-237.

AGRANOFF, ROBERT y TAMAYO, MANUEL. 1991. “The Basic Social Services Agreed Plan: A Preliminary IGM Report”. *Government and Public Administration Program*, Madrid. Fundación Ortega y Gasset.

AIZPEOLEA, LUIS R. 1992, La cifra de funcionarios públicos ha crecido en casi medio millón entre los años 1982 y 1991, *El País*, 22 febrero 1992.

ANDERSON, WILLIAM. 1960, *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

BAÑÓN, RAFAEL y ERNESTO CARILLO. 1992, *Tipología de municipios de la comunidad Valenciana*, Valencia, Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

BAÑÓN MARTINEZ, RAFAEL. 1992, “La modernización de la administración pública española: balance y perspectivas” Trabajo preparado para un proyecto de investigación en Amministrazione Centrale e Integrazione Comunitaria, Acquasparta, Italia.

BENTON, LAUREN. 1992, “The Emergence of Industrial Districts in Spain: Industrial Restructuring and Diverging Regional Responses”, en Frank Pyke and Werner Sengenberger eds., *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*. Ginebra, International Institute for Labor Studies.

BURGESS, MICHAEL. 1986, “Federalism and federation in Western Europe” en Michael Burgess, ed. *Federalism and federation in Western Europe*, Londres, Croom Helm.

CARILLO, ERNESTO. 1991, *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

CARRERAS, FRANSEC. 1992, “Café para todos: por un desarrollo autonómico que iguale las competencias y mantenga los hechos diferenciales de cada comunidad”, *El País*, 5 marzo.

CLARK, ROBERT P. 1985, “Madrid and the Ethnic Homelands: Is consociational democracy possible in post-Franco Spain?”, en Lancaster and Prevost.

CLARK, ROBERT P. 1988, “Public policy to protect a minority language” Trabajo presentado al *XIV World Congress, International Political Science Association*, Washington, D.C.

CLARK, ROBERT P. 1989, “Spanish democracy and regional autonomy: The autonomous community system and self-government for the ethnic homelands” en Joseph Rudolph and Robert Thompson (eds.), *Ethnoterritorial Politics, policy and the western world*, Boulder, Rienner.

- CLEGG, THOMAS. 1987, "Spain", en Edward C. Page and Michael J. Goldsmith eds., *Central and local government relation: A comparative analysis of West European unitary states*, Londres, SAGE.
- DAVIES, RUFUS. 1956, "The 'Federal Principle' Reconsidered", *Australian Journal of Politics and History* 1:223-244.
- DÍAZ LOPEZ, CÉSAR. 1985, "Centre-periphery structures in Spain: From historical conflict to territorial-consociational accommodation?" en Yvés Mény and Vincent Wright (eds.) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- DONAGHY, PETER J. and MICHAEL T. NEWTON. 1989, *Spain: Guide to political and economic institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DUPUY, FRANÇOIS. 1985, "The Politico-Administrative System of the Department in France", en Yves Mény and Vincent Wright eds., *Center-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- ELAZAR, DANIEL J. 1987a, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- FRAGA, MANUEL 1982, "Administración única: una propuesta razonable" *Seminario Permanente de la Administración y Economía Pública*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- HANF, KENNETH. 1979, "Introduction" en Kenneth Hanf and Fritz W. Scharpf eds., *Intergovernmental policy-making*, Londres, SAGE.
- HESSE, JOACHIM HANS. 1987, "The Federal Republic of Germany: From Cooperative federalism to joint policy-making", *West European Politics* 10:68-80.
- INAP. 1991a *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- INAP. 1991b, *Planes de formación del Instituto Nacional de Administración Pública*, Madrid, INAP.
- LAFUENTE, A. y PÉREZ, R. 1988, "Balance y perspectivas de las ZUR", *Papeles de Economía Española*, Nº 35.
- LANCASTER, THOMAS D. 1989, *Political stability and democratic change: Energy in Spain's transition*, University Park, Penn State University Press.
- LANCASTER, THOMAS D. y GARY PREVOST. 1985, Editors. *Politics and change in Spain*, Nueva York, Praeger.
- LINZ, JUAN J. 1989, "Spanish Democracy and the Estado de las Autonomías", en Robert A. Goldwin, Art Kaufman, and William A. Schamra, *Forging Unity Out of Diversity: The Approaches of Eight Nations*, Washington, American Enterprise Institute.
- MANDELL, MYRNA P. "Letters to the editor: Intergovernmental management", *Public Administration Times*, 15 de diciembre de 1979.
- MEDHURST, KENNETH N. 1973, *Government in Spain: The executive at work*, Oxford, Penngon.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1991, *Estadísticas de conflictividad*, Madrid, Dirección General de Régimen Jurídico.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES. 1991, *Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales en las coporaciones locales*, Madrid, Dirección General de Acción Social.
- MONREAL, ANTONI. 1986, *The new Spanish state structure*, en *Federalism and federation in Western Europe*, Michael Burgess ed., Londres, Croom Helm.
- NEWTON, MICHAEL. 1983, "The Peoples and regions of Spain" en David S. Bell ed., *Democratic politics in Spain*, Nueva York, St. Martin's.
- OSTROM, VINCENT. 1985, "Multiorganizational arrangements in the governance of unitary and federal systems" en *Policy implementation in federal and unitary systems*, Kenneth Hanf and Theo A.J. Toonen eds., Dordrecht, Martinus Nijhoff.
- PARERO, LUCIANO. 1988, "Situación y perspectivas del estado autonómico", *Papeles de Economía Española*, Nº 35.
- PETERS, B. GUY. 1988, "The Machinery of government: Concepts and Issues", en Colin Campbell and B. Guy Peters eds., *Organizing governance: Governing organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- RHODES, R.A.W. 1985, "Intergovernmental relations in the United Kingdom", en Yves Mény and Vincent Wright eds., *Centre Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- RICO GOMEZ, ANA 1992, "Interorganizational theory and the dynamics of coordination of health policy-making in Spain", trabajo presentado en *ECPR Workshop on Networks and Interorganizational Relations*, Limerick, Ireland.
- ROSE, RICHARD. 1985, "From Government at the Center to Nationwide Government", en Yves Mény and Vincent Wright eds., *Centre Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen and Unwin.
- ROSE, RICHARD. 1984, *Understanding Big Government*, Londres, SAGE.
- SCHARPF, FRITZ W. 1979, "Interorganizational Policy Studies" en Hanf and Scharpf.
- SOLÉ-VILANOVA, JOAQUIM. 1990, "Regional and local government finance in Spain: Is fiscal responsibility the missing element" en Robert Bennett (ed.), *Decentralization, local governments and Markets*, Oxford, Claredon.
- SUBIRATS, JOAN y ARGELAGVET, JORDI. 1991, "El techo autonómico, desaprovechado", *El País*: noviembre 11.
- TERRON MONTERO, JAVIER, y CAMARA VILLAR, GREGORIO. 1990. "Principios y técnicas de cooperación en los estados compuestos: Reflexiones sobre su aplicación al caso de España", en Juan Cano Buego comp., *Comunidades autonómicas e instrumentos de cooperación interterritorial*, Madrid, Technos.
- TOONEN, THEO A.J. 1987, "The Netherlands: A Decentralized unitary state in a welfare society", *West European Politics* 10: 116-130.
- WALKER, DAVID B. 1981, *Toward a Functioning Federalism*, Cambridge, Winthrop.
- WRIGHT, DIEL S. 1984, "Managing the intergovernmental scene" en William Eddy, ed. *The Handbook of organization management*, Nueva York, Marcel Dekker.
- WRIGHT, DIEL S. 1981, "The Concept of intergovernmental relations: Assets and liabilities", trabajo presentado en el encuentro anual de la *American Political Science Association*, Nueva York.
- ZALDIVAR, C.A. y CASTELLS, M. 1992, *España, fin de siglo*, Madrid, Alianza.



Leading the field in sociology and the related social sciences:

sociological abstracts (sa)

and

Social Planning / Policy & Development Abstracts (SOPODA)

Our subject specialists track the broad spectrum of theoretical and applied sociology from the more than 1,800 discipline-specific and related journals published in North America, Europe, Asia, Africa, Australia, and South America.

sa and **SOPODA** each offer you in-depth abstracts and precise indexing of timely journal articles and books, enhanced dissertation listings, and a bibliography of book reviews from the journals screened.

sa and **SOPODA** are available together on the **sociofile** CD-ROM and are hosted online by BRS, DATA-

STAR, DIALOG, and DIMDI. Hardcopy subscriptions can be ordered from the address below.

The **sa** and **SOPODA** information products are supported by:

- Database-specific user manuals
- The latest journal coverage list
- The **sociofile** Quick Reference Guide and User's Handbook
- The **Thesaurus of Sociological Indexing Terms**
- Your Guide to Searching **sa** using a Personal Computer
- A professional workshop program

The **sa** family of databases — your fast track to the information you need, in the format you want.

sociological abstracts, inc.

p.o. box 22206 • san diego, ca 92192-0206
phone (619) 695-8803 / FAX (619) 695-0416 / Help Desk (800) 752-3945