

La nueva administración pública

Rafael Bañon y Ernesto Carrillo

Compiladores

Alianza Editorial

Madrid, 1997

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

CAPÍTULO 5. LAS RELACIONES Y LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTALES

ROBERT AGRANOFF
Universidad de Indiana

1. La creciente implicación de los empleados públicos en los asuntos intergubernamentales

Muchos expertos en temas gubernamentales consideran que las negociaciones e interacciones entre las diferentes unidades de gobierno deben ser llevadas a cabo por especialistas: equivalente en el campo de los asuntos nacionales a la labor realizada por los diplomáticos en las relaciones internacionales. Según este punto de vista, las personas que trabajan en la jefatura del ejecutivo y en los principales ministerios del Gobierno, como, por ejemplo, el Ministerio del Interior, son las encargadas de “las relaciones de campo” con los gobiernos regionales/provinciales y locales. Estos “generalistas” se ocupan de los problemas derivados de trabajar en los límites competenciales de los gobiernos. De hecho, nada podría alejarse más de la realidad, ya que existe un gran número de responsables de agencias gubernamentales que mantienen contactos regulares con funcionarios de otros gobiernos. Hace tiempo, Fesler (1962) sostenía que el dominio de los especialistas a la hora de negociar con otros gobiernos estaba dando paso a vínculos establecidos directamente por las agencias funcionales, dado que los gobiernos no sólo habían crecido, sino que se habían convertido en unidades cada vez más interdependientes. A lo largo de la segunda mitad de este siglo, la expansión del Estado de Bienestar a nivel nacional y subnacional –la salud pública y el bienestar social, la promoción y el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, la protección y justicia social– ha ido creando gobiernos menos compartimentados. Como consecuencia de esto, una parte del repertorio utilizado por los responsables actuales incluye el entendimiento de las relaciones intergubernamentales (RIG) y la práctica de la gestión intergubernamental (GIG).

Dado que la administración de los programas especializados de sanidad, servicios sociales, transporte, obras públicas, normativa medioambiental, higiene alimentaria, etc., traspasan las fronteras gubernamentales, los responsables de estos programas deben mantener contactos transjurisdiccionales. Como veremos, las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de *interacciones* entre unidades mientras que la GIG hace referencia a la *ejecución* cotidiana de dichas interacciones. Los gestores y especialistas de los programas tienen unos conocimientos básicos de las ramificaciones legales, técnicas, fiscales y políticas de sus programas. Tienen que realizar transacciones con empleados públicos de otros gobiernos que poseen unos conocimientos y un nivel de responsabilidad similares. Para ello puede que sea necesario llevar a cabo ciertas acciones, tales como la de proporcionar información específica, negociar acuerdos, dirigir programas, preparar informes sobre los programas, comprobar el cumplimiento de objetivos y valorar resultados; y todo ello a través de las delimitaciones entre distintos niveles de gobierno. Tales tareas ya escapan a la competencia de los generalistas, quienes no podrían comprender todos los detalles que implican los centenares de programas estatales de bienestar social que sobrepasan fronteras gubernamentales. Actualmente, el papel del generalista se reserva para los asuntos y problemas de una naturaleza jurisdiccional mucho más amplia y general. Cuando los generalistas se involucran en programas específicos, su participación suele tener un carácter más secundario, de respaldo o “apoyo político”.

Otra interpretación errónea muy común es que las RIG representan únicamente un fenómeno exclusivo de los países con sistemas federales, donde el poder está dividido. Elazar (1987a) explica que las RIG no se han impuesto en la mayoría de los otros países puesto que en los EE.UU. el federalismo está vinculado al autogobierno y al gobierno compartido, según lo cual la teoría federal sostiene que el pueblo delega poderes en diferentes gobiernos que sirven a diferentes áreas a fin de alcanzar distintos propósitos. A menos que el uso norteamericano se haya extendido a otros sistemas federales, la teoría del Estado aceptada en Europa considera la soberanía como algo indivisible; entiende al Estado como la fuente exclusiva de poder y al resto de los órganos de poder como meras autoridades e instrumentos. Por tanto, siguiendo un criterio estrictamente jurídico, las RIG no pueden darse dentro de los sistemas. Por el contrario, la práctica de las RIG prevalece en casi todos los sistemas, incluso en los llamados sistemas unitarios. La experiencia, como sostiene Vincent Ostrom (1985), muestra que ninguna democracia reserva todas las prerrogativas de gobierno a una sola entidad. Los procesos de gobierno se realizan mediante múltiples estructuras de decisión, lo cual implica configuraciones multiorganizativas.

Como sugiere Rase (1985), las unidades componentes se convierten en parte de un sistema nacional de gobierno o en un “gobierno a nivel nacional”. Estos sistemas gubernamentales se caracterizan por:

- 1) Los vínculos que surgen de los imperativos funcionales de la coordinación de los programas.
- 2) Las múltiples instituciones (públicas y privadas) que intervienen en los mismos programas.
- 3) La autoridad legal y la responsabilidad financiera del gobierno central, que necesitan combinarse con la prestación de servicios locales.
- 4) La participación de los gobiernos subnacionales en programas nacionales promovida por el deseo de permitir que las comunidades intervengan en el proceso de adopción y adaptación de decisiones. Por otra parte, muchos expertos creen que la expansión del proceso de democratización, industrialización y urbanización ha contribuido a esta interdependencia en las políticas y en los programas (Ashford, 1982, 1986; Dente y Kjellberg, 1988; Kjellberg y Tuene, 1980; Sharpe, 1988). De este modo, al margen de la división legal-formal del poder, las múltiples conexiones institucionales que exigen los programas implican la presencia de una dimensión territorial junto a las responsabilidades funcionales. Según sugiere Rose (1985). “Las políticas públicas unen lo que las constituciones dividen”.

II. El concepto de las relaciones intergubernamentales

La noción de las relaciones intergubernamentales sigue, en su sentido más básico, la definición propuesta por William Anderson (1960). 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, donde surge este concepto en la década de los años treinta. El concepto de las RIG resulta más fácilmente comprensible a la vista de los cinco rasgos distintivos señalados por Wright (1988) para el caso de los Estados Unidos. aunque parecen tener una aplicación más amplia.

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 (Wright . 1988). A este repertorio deberíamos añadir las unidades monofuncionales de gobierno, empresas públicas, organizaciones sin ánimo de lucro y organizaciones parapúblicas o “quangos”, (término con el que son conocidas en Reino Unido), que actúan en las fronteras del sector público (Peters, 1988). Por ejemplo, el estudio de Sharkansky 1979 sobre las empresas públicas en Australia e Israel considera que dichas entidades se encuentran influenciadas por sucesos políticos similares a los que influyen en las organizaciones gubernamentales. 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, constituido por las actividades y actitudes del personal al servicio de las unidades de gobierno. Wright (1988) sostiene que, en sentido estricto, “no existen relaciones entre los gobiernos y que 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”, “el compromiso” 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, a nivel de los Departamentos, como un conjunto de conductas interactivas que ligan a los funcionarios públicos nacionales con los cargos electos locales y con los representantes de los Departamentos.

Una tercera característica de las RIG es que las relaciones entre los empleados públicos suponen continuos contactos o intercambios de información y de 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 orientados a fines concretos, desarrollados dentro del marco formal y legal en que se desenvuelven los distintos actores. Sobre este punto. R. A. W. Rhodes (1985) ha definido las RIG en el Reino Unido como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza. Es bien sabido que las reglamentaciones, los procedimientos, las directrices e interpretaciones que acompañan a la normativa y las subvenciones son parte de los medios habituales de intercambio entre los distintos niveles de gobierno.

La cuarta característica identificada por Wright (1988) se refiere a que cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones. Esto incluiría a los cargos electos que elaboran las políticas en todos sus niveles, así como a una gran parte del creciente número de empleados públicos, especialmente los encargados de desarrollar los programas del Estado de Bienestar (Rose, 1984). Si bien no es posible saber con certeza cuántos actores gubernamentales intervienen en las decisiones de las RIG, según una estimación a la baja de los EE. UU., el número supera los 200.000 actores-participantes (Wright, 1988). Los actores implicados proceden no sólo de los diferentes niveles de gobierno, sino también de los distintos poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. En España, por poner un ejemplo, el Parlamento ha actuado de forma efectiva para limar asperezas en la definición del papel de las comunidades autónomas contemplado 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. Hasta el año 1991, alrededor de 300 asuntos intergubernamentales habían sido resueltos por dicha institución (MAP. 1992). En muchos otros países, los tribunales tienen una participación cada vez más activa en el diseño de las RIG. No obstante, y como se ha señalado anteriormente, dada la complejidad de las actividades gubernamentales y su creciente implicación en la gestión de los programas, son los organismos administrativos públicos y sus responsables los que han pasado a desempeñar un papel fundamental en las relaciones intergubernamentales. Los ministerios nacionales y sus órganos homólogos subnacionales posiblemente sean los actores más predominantes en la realidad, aunque sean menos visibles.

Por último, las RIG se caracterizan por su dimensión política. Deil Wright (1988) define este aspecto como el conjunto de las intenciones y acciones (o inacciones) de los empleados públicos, así como las consecuencias de dichas acciones. La dimensión política de las RIG exige el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas. 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 en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas. Estas relaciones políticas se han visto muy afectadas por preocupaciones financieras, especialmente en épocas en las que el ciclo económico estaba a la baja. Entonces el Estado pretendía ejercer un mayor grado de control, al que se oponían los municipios. A menudo se alega que los temas fiscales forman parte del núcleo de interés de la problemática de las RIG respecto de las políticas públicas. Las cuestiones referentes a qué nivel de gobierno se ocupa de la captación de los recursos financieros y de su gasto, cuál realiza el mayor porcentaje del gasto y quién controla las decisiones relativas a la financiación de los programas, resultan básicas en la consideración de la actuación pública. Otros temas relacionados con las RIG se centran, normalmente, en los principales objetivos de los programas nacionales de un determinado país.

El concepto de las RIG trasciende los enfoques constitucional-legales, tanto acerca las divisiones entre gobiernos como en lo referente a sus respectivas competencias y funciones. No pretende sustituir conceptos históricos, tales como el federalismo o la estructura de los sistemas unitarios, sino complementarlos, a fin de tener en cuenta las nuevas realidades políticas y administrativas, fruto de la expansión de los gobiernos (Elazar, 1987a). El concepto de las RIG tiene una clara orientación no jurídica. La tradición investigadora sobre los gobiernos centrales y subnacionales es legalista, al hacer hincapié en las estructuras constitucionales y en las normas del procedimiento. Por el contrario, los enfoques intergubernamentales no son jurídicos y contemplan una amplia variedad de organizaciones, conductas y pautas. En este sentido, quizá una de las ventajas de las RIG, tal y como ha sugerido Wright (1981), radica en que “no ignoran ni infravaloran los análisis jurídicos/constitucionales, sino que intentan superar los potenciales límites de la fuerte tradición jurídica inherente al federalismo”. Este mismo autor (1981) sostiene que, en su calidad de enfoque relativamente nuevo, las RIG no conllevan la carga política que ha acompañado en ocasiones a algunos sistemas de gobierno como el federalismo. Esta connotación apolítica incrementa su utilidad analítica, contribuye a conservar su precisión y favorece la acumulación de conocimientos que refuerzan el entendimiento.

III. El Gobierno multiorganizativo en los sistemas unitarios y federales

Los expertos sostienen, cada vez más, que, a pesar de sus diferencias en el plano legal, no media una gran distancia entre los sistemas federales y los unitarios. Ambos modelos muestran tendencias similares en sus pautas de funcionamiento. No obstante, debido a que el marco constitucional supone una diferencia,

resulta necesario mantener algunas distinciones. Los sistemas federales unen entidades menores en un gran sistema político mediante la distribución y garantía del poder entre los gobiernos constituyentes y generales de una forma diseñada para proteger la existencia y autoridad, tanto de los sistemas nacionales como de los subnacionales (Elazar, 1987). Por otra parte, los estados unitarios otorgan la autoridad dominante al gobierno nacional o central y las concesiones constitucionales de poder a los gobiernos subnacionales que representan una función directa de autoridad nacional. Sin embargo, múltiples prácticas como la elección de los órganos subnacionales, la división de funciones, la distribución de los impuestos y los equilibrios políticos, existen en ambos sistemas. En cualquier caso, parece conveniente examinar las fuerzas de convergencia que afectan a las RIG.

Generalmente son los ajustes prácticos, como consecuencia de los compromisos políticos y administrativos, los que han borrado las diferencias entre los sistemas federales y unitarios. En su artículo "*The Federal Principle Reconsidered*", publicado en Australia hace más de tres décadas. Rufus Davies (1956) sostiene que las constituciones federales básicamente son el resultado de procesos de negociaciones políticas dirigidas a crear un cierto grado de unidad y diversidad allí donde previamente existía una completa unión. Lo que está dividido está sujeto al "mercado político"; en el proceso no existe ni ciencia ni teoría. En este sentido, un juez del Tribunal Supremo de Justicia de los Estados Unidos indicó recientemente en una significativa decisión intergubernamental trascendental que los estados deben buscar de forma efectiva la protección de sus competencias en el proceso político *nacional* ya que, si bien la Décima Enmienda "reserva" a los estados ciertas competencias, el Tribunal no podía determinar cuáles han de ser éstas y por tanto, incumbía al Congreso adoptar la decisión. El deseo de crear un sistema federal expresa la preferencia por una clase de división de poderes, pero no permite prever su configuración concreta. El principal valor del principio federal, según Davies (1956), es el de informarnos acerca de una particular relación jurídica en la que los gobiernos nacionales y regionales pueden colaborar conjuntamente. A partir de este principio básico, el autor sugiere añadirle sólo algunos requisitos adicionales: que las unidades nacionales y subnacionales sean libres para perseguir sus propios fines siempre que ello no implique la destrucción del ámbito de actuación de la otra, que cada nivel ejerza un control sobre unos recursos financieros suficientes que le permita el ejercicio de las funciones que le sean propias y, por último, que exista un equilibrio visible en la distribución de competencias gubernamentales.

El aspecto más destacado de estos principios de funcionamiento de los sistemas federales es su similitud con los mecanismos multiorganizativos propios de los sistemas unitarios. Prácticamente todos los sistemas unitarios no sólo establecen la unidad, sino que reconocen, en cierta medida, la diversidad subnacional. La naturaleza de las relaciones entre los gobiernos centrales y subnacionales está sometida, en efecto, a la lógica del mercado político que se desarrolla dentro del marco del afán de crear un sistema o estratos de gobierno; solamente el gobierno nacional tiene la capacidad jurídica. Si bien las unidades nacionales desempeñan un papel más directo en la supervisión de las unidades subnacionales, éstas son por lo general capaces de perseguir simultáneamente sus propios fines. El control a nivel nacional sobre las fuentes de recaudación suele ser mayor en el caso de los sistemas unitarios. No obstante, los gobiernos subnacionales casi siempre conservan cierto grado de control sobre su recaudación. Por último, es normal encontrar en los sistemas unitarios algún tipo de distribución territorial de las funciones de gobierno. De hecho, al margen de la diferencia en el campo de la recaudación, el estudio sobre los gobiernos occidentales elaborado por Rose (1984) apunta que entre los sistemas federales y unitarios existen sobre todo distinciones en su orientación y pocas diferencias no legales.

En realidad, los sistemas de gobierno multiorganizativos liman las diferencias legales existentes entre los sistemas federales y unitarios. A pesar de la supremacía constitucional del gobierno nacional en los estados unitarios, existen también muchas fuerzas modificadoras. La existencia de múltiples estructuras de adopción de decisiones, tanto a nivel nacional como subnacional, tales como los ministerios de Estado (con estructuras subnacionales), los consejos provinciales y los comités provinciales, es una de ellas (Peters, 1988). Debería considerarse también el papel desempeñado por los numerosos comités de Estado-provinciales-locales de naturaleza "vertical" creados en la mayoría de los países para solucionar problemas y proporcionar asesoramiento para la formulación de los programas y su puesta en práctica. Los movimientos nacionalistas, los grupos étnicos y de carácter religioso y las minorías lingüísticas en busca de un reconocimiento político (Connor, 1994) constituyen otras fuerzas. En algunos países, las fuerzas ideológicas y/o partidistas promueven intereses subnacionales, como por ejemplo la autonomía regional, la descentralización, la autonomía local o incluso alternativas federales (Bazar, 1991). Algunas prácticas fiscales como el reparto de la recaudación fiscal, las subvenciones generales y las subvenciones específicas modifican también la naturaleza "unitaria" de los sistemas (Oates, 1990). Las recientes tendencias hacia la descentralización administrativa, la delegación de funciones nacionales, y el cogobierno, es decir, la

participación conjunta en la implantación de programas de los diferentes niveles de gobierno, han supuesto también un desplazamiento de los sistemas unitarios hacia modelos de poder compartido (Bennet, 1990). Por supuesto, la negociación política es una constante en todas estas fuerzas.

Por su parte, unas tendencias similares, aunque generalmente contrarias, han hecho evolucionar los sistemas federales hacia una situación de mayor control nacional. La participación conjunta en programas públicos ha provocado una mayor intervención de los gobiernos nacionales en los asuntos subnacionales. Es evidente que la importancia de las subvenciones nacionales vinculadas a los programas y las condiciones que se imponen para lograrla han dado un mayor protagonismo como entidades supervisoras que el que hubiesen tenido en otras circunstancias (Hale y Palley. 1981). Además de los requisitos establecidos en los programas, los gobiernos subnacionales están a veces sometidos a normas nacionales como condición para la concesión de ayudas financieras, pero también como un mecanismo para proteger y garantizar determinados derechos en la totalidad de un territorio nacional (Kettl. 1987; Zimmerman. 1993). En los sistemas federales, gran parte de esta tendencia hacia la nacionalización también ha sido posible gracias a la progresiva superioridad fiscal de los gobiernos nacionales, y en los casos en que se comparten los ingresos de los impuestos, el centro ha intentado a menudo controlar los excesos presupuestarios a nivel subnacional (Oates, 1972). Por otra parte, los gobiernos centrales han ido asumiendo progresivamente funciones que antes eran subnacionales, como es el caso de los programas de bienestar social, y han pasado a participar en el desarrollo de algunas funciones subnacionales, como, por ejemplo, educación, autopistas y tráfico aéreo. Evidentemente, los sistemas federales contienen fuerzas ideológicas y partidistas que priman los intereses nacionales respecto de los subnacionales, sobre todo para asegurarse de que ciertos beneficios, derechos o valores específicos, se garanticen para todos los ciudadanos. Por último, la negociación política entre los intereses subnacionales y nacionales es generalizada, de forma que puede dar lugar tanto a la –centralización– de los sistemas federales como a la “descentralización” de los mismos.

Por tanto, ciertas pautas de las RIG parecen revelar que los sistemas federales manifiestan crecientes tendencias hacia un control centralizado y nacional sin que por ello se conviertan en sistemas unitarios. Lo contrario también es cierto. Los sistemas unitarios cada vez muestran una mayor tendencia hacia la descentralización y la delegación de poderes sin convertirse necesariamente en configuraciones federales. Estas pautas de las RIG señalan que existen muy pocos ejemplos puros.

IV. Instrumentos de las relaciones intergubernamentales

Lo anterior sugiere que las RIG se llevan a cabo de muy diversas formas. Al centrarnos más en los principales modelos de RIG se verá el carácter internacional de estos instrumentos; las relaciones fiscales intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y acciones gubernamentales. El análisis suscitará también temas de interés para profesionales a raíz de las investigaciones recientes sobre estos instrumentos intergubernamentales.

A. Las relaciones fiscales intergubernamentales

Algunos expertos contemplan estas relaciones fiscales como la esencia de las RIG debido, en parte, a que los datos fiscales suelen estar más disponibles y, en parte, en función de su planteamiento “económico” en lo que se refiere al gobierno. Si bien no cabe duda de que la relación fiscal es fundamental, se demostrará que las determinaciones políticas y administrativas representan un medio importante para lograr una mayor comprensión de las RIG. En cualquier caso, las relaciones fiscales intergubernamentales son de gran utilidad en la determinación de los parámetros que caracterizan a los sistemas interdependientes.

En la práctica totalidad de los países occidentales, el gobierno central es el mayor receptor de recursos fiscales, y distribuye esta recaudación posteriormente mediante diversos mecanismos. Por otra parte, en la mayoría de países, la asignación de las transferencias de los ingresos es una función que compete al gobierno central, independientemente de si los países gestionan los programas de una forma nacional o subnacional (Page y Goldsmith. 1987). Se han realizado algunos experimentos respecto a la descentralización de la recaudación tributaria, pero los resultados que se han logrado han sido poco convincentes (Aten, 1990; Groenewegen. 1990; King, 1984). Por consiguiente, la capacidad recaudatoria de las administraciones subnacionales tiene un carácter subordinado, además de variar de un país a otro. El análisis de Rose (1984) revela que la recaudación de los gobiernos locales y de nivel intermedio de Canadá y Suiza oscila entre el 46 y el 41 por 100, respectivamente, frente al 1 por 100 en Holanda e Italia. En los sistemas federales, los gobiernos subnacionales recaudan a través de sus impuestos el 32 por 100 del total,

mientras que en los sistemas unitarios solamente un 14 por 100 de la recaudación impositiva global no corresponde a los gobiernos centrales. España, que es un país con creciente tendencia hacia el federalismo, supone una excepción a esta regla. Por ejemplo, excluyendo dos regiones que gozan de competencias especiales respecto a la tributación, los gobiernos de las comunidades autónomas recibieron más del 86 por 100 de sus ingresos en 1991 a través de transferencias del Gobierno Central. Rose también señala que apenas existe una correlación entre el porcentaje del producto nacional que suponen los impuestos y la cantidad recaudada por los gobiernos estatales y locales. El autor concluye que no merece la pena examinar las diferencias entre los sistemas federales y unitarios. Mucho más importante es el predominio fiscal de los gobiernos centrales y los vínculos intergubernamentales que crean mediante las subvenciones concedidas a otros niveles de gobierno.

En la mayoría de los países, los principales mecanismos fiscales para conceder ayudas han sido las subvenciones. Las tres principales formas de subvención son: 1) las transferencias no condicionadas de fondos destinados al funcionamiento de los gobiernos subnacionales; 2) las subvenciones “en bloque” o de amplio propósito, dirigidas a actuaciones en áreas específicas sin necesidad de desglosar el gasto; y 3) las subvenciones nacionales con un propósito restringido en las que se especifican las áreas a las que se destinarán, estando sujetas a controles legales estrictos. El aumento de las subvenciones nacionales para financiar a los gobiernos subnacionales se presenta como un corolario generalizado de la ampliación del Estado de Bienestar (King, 1984) y del crecimiento del poder nacional. En los Estados Unidos, por ejemplo, el porcentaje de los recursos de los estados y los gobiernos locales procedentes de subvenciones federales pasó del 10 por 100 en 1955 al 26.5 por 100 en 1978, su nivel más alto; es decir, esta partida aumentó de 3.200 a 77.900 millones de dólares durante este periodo. El gasto en 1990 alcanzó los 133.800 millones de dólares (ACIR, 1990). El consiguiente poder nacional que ha acompañado a esas subvenciones ha suscitado que se empiece a cuestionar el fundamento de un crecimiento de los gobiernos centrales a expensas de los gobiernos subnacionales (por ejemplo, en Australia) (Wiltshire, 1992).

Otra consideración fiscal importante se refiere a los controles del gasto impuestos por los niveles superiores del gobierno sobre los niveles inferiores. En los países unitarios y los que funcionan mediante relaciones unitarias, como es el caso de las relaciones existentes entre los estados de los Estados Unidos y sus gobiernos locales, los controles pueden establecer límites directos sobre los niveles de ingreso/gasto. También pueden adquirir la forma de directrices para la ejecución de programas o normas fiscales reguladoras del gasto, las cuales están sujetas a auditorías posteriores. En el caso de los servicios sociales en Gran Bretaña, por ejemplo, las agencias receptoras de subvenciones negocian los presupuestos de los programas, lo que les posibilita participar en la planificación y en el establecimiento de las prioridades. Otros instrumentos ampliamente empleados son los contactos para la prestación de servicios específicos a un precio fijo, o bien la adquisición de dichos servicios por una cuota negociada. En algunos países, las agencias subvencionadoras ofrecen préstamos, autorizan créditos o anticipan fondos como medidas de transferencia fiscal. Por último, en un gran número de países, llevan a cabo, desde el centro o a través de los gobiernos de segundo nivel, una “supervisión fiscal” de las operaciones financieras de los gobiernos subnacionales, incluyendo el uso de los presupuestos de los gobiernos regionales y locales, procedentes de fondos recaudados a nivel local y que se gastan en el mismo ámbito. Esta supervisión puede ir desde la comprobación de la conveniencia de los gastos hasta la formación de los funcionarios locales que realizan tareas fiscales.

B. Las subvenciones intergubernamentales

Dos de las tres clases de subvenciones –las de con fines específicos y en bloque– son condicionales y potencian una mayor interdependencia. Se han llevado a cabo algunos trabajos de análisis de las distintas subvenciones que se ofrecen a los gobiernos subnacionales y los tipos de programas y vínculos políticos que crean. Pero dicho estudio tiende a centrarse en un solo país (Dente y Kjellberg, 1988; Galligan y Walsh, 1990; Page y Goldsmith, 1987). Otros estudios han examinado de una forma comparada el impacto presupuestario de las subvenciones intergubernamentales (Gramlich, 1987). Desafortunadamente, se han realizado más análisis transnacionales respecto a las áreas del gasto y crecimiento gubernamentales (Rose, 1984) que respecto a los sistemas de subvenciones.

Existe bibliografía sobre el impacto económico de las subvenciones intergubernamentales (por ejemplo, Oates, 1972; King, 1984) que afirma que estas ayudas financieras: 1) subvencionan programas que reportan beneficios al margen de la jurisdicción; 2) actúan como un mecanismo de transferencias de fondos eficaces y a veces equitativos, y 3) pueden equiparar la capacidad fiscal entre distintas jurisdicciones. Otros autores (Inman, 1989) han cuestionado los beneficios económicos de las subvenciones, apuntando hacia

explicaciones de naturaleza más bien política. Otro asunto es el efecto estimulador de las subvenciones subnacionales: ¿inducen a incrementos en los presupuestos? Una investigación sobre el “efecto-imán” (Oates, 1990) sugiere que los fondos procedentes de las subvenciones sin condiciones no se repercuten generalmente en forma de una disminución impositiva, sino que se quedan “pegados” su destino original. Por otra parte, hay indicios en los EE.UU. de que, frente a los recortes presupuestarios (Gramlich, 1987; Mirando, 1990), e incluso a la eliminación de las subvenciones generales, los gobiernos locales se cubren incrementando los impuestos para sustituir la financiación perdida, con lo cual parece que este efecto funciona en un solo sentido.

Existen también factores políticos relativos a las subvenciones que los empleados públicos han de tener en cuenta. por ejemplo:

- 1) El impacto de las subvenciones sobre los programas políticos de los gobiernos subnacionales.
- 2) El impacto sobre las elecciones subnacionales de las reivindicaciones enfrentadas.
- 3) El impacto sobre el papel e influencia de los especialistas de programas frente a los generalistas de programas.
- 4) Las consecuencias de los poderes de los funcionarios nacionales respecto a la revisión, vigilancia y aprobación de las actuaciones subnacionales.
- 5) El impacto de las elecciones relativas a la programación.
- 6) El papel de las subvenciones como generadoras de conflicto y de cooperación (Wright, 1988). Muchos de estos temas se discutirán a continuación en los siguientes apartados.

C. La regulación intergubernamental

La actividad reguladora constituye otro instrumento ampliamente utilizado. La actividad reguladora se refiere al conjunto de acciones realizadas por los gobiernos centrales, o de nivel superior, que establecen normas destinadas a influir en la conducta de los gobiernos subnacionales/subordinados. Si bien la regulación es un tema político universal, ha representado un problema más bien analítico en los Estados Unidos. Las regulaciones en los Estados Unidos tienen muchas formas en:

- 1) La prioridad total o parcial de la actividad regulatoria subnacional previa.
- 2) Los requerimientos de los programas que están vinculados a las subvenciones.
- 3) Las normativas condicionantes que vinculan una actuación a la ayuda financiera nacional.
- 4) Las disposiciones para que un gobierno subnacional no se dedique a ciertas actividades.
- 5) Los requerimientos de prestación de servicios que representan “costumbre y cultura”, pero que no se contemplan en leyes (Zimmerman, 1993).

Aunque muchos de estos tipos de reglamentos aparecen también en otros contextos nacionales, allí parece existir una menor preocupación sobre el creciente poder regulador del gobierno central. Esto podría más o menos explicarse por la tradición estadounidense del poder compartido y del gobierno limitado. Por contraste, los estados europeos tienen una larga tradición en la cual un centro todopoderoso, en el sentido jurídico, impone las condiciones. En cierta manera, esto también puede ser debido a la mayor negociación política existente en otros sistemas para amortiguar el impacto de los crecientes requisitos a través de medios como la negociación de las contrapartidas; por ejemplo, la capacidad recaudatoria. Esto parece ser el caso de Francia (Ashford, 1982).

Dado que la regulación es tan universal, varias cuestiones transnacionales parecen tener relevancia para los gestores. La pregunta más frecuentemente formulada respecto a la regulación intergubernamental tiene que ver con los “mandatos sin financiación” o costes financieros subnacionales asociados al cumplimiento (Stenberg, 1992). ¿Cuál es la carga fiscal intergubernamental impuesta sobre los gobiernos sub-nacionales con un esfuerzo regulatorio? Otro asunto clave en las RIG es la cuestión territorial; por ejemplo, ¿la regulación debería ser una función del gobierno central o deberían variar las normas de una jurisdicción a otra de acuerdo con las circunstancias locales? Asimismo surge el problema de si el establecimiento de las normas debería ser una tarea nacional, local o negociada de alguna forma. Los argumentos a favor y en contra son tanto de tipo económico como político (Oates, 1990). Existen otras dos cuestiones relativas al examen de las regulaciones como instrumentos de las RIG. En primer lugar hasta qué punto los gobiernos centrales utilizan los reglamentos o mandatos como instrumentos de las prioridades políticas nacionales, y cuánto éxito tienen estos métodos? En segundo lugar, ¿en qué medida las regulaciones

impuestas a los gobiernos subnacionales son realmente instrumentos impuestos para solucionar los problemas fiscales nacionales, desplazando así las cargas financieras? (Kettl, 1987; Walker, 1991).

Como ya se ha indicado, la regulación de las RIG no debe incluir solamente asuntos económicos, sino también cuestiones de viabilidad política y efectividad de los programas. Cualquier programa efectivo de regulación se basa en criterios tanto políticos como económicos. Se suele decir que un programa regulador necesita tener un adecuado soporte político, estar basado en una teoría reconocida que identifique los principales factores y relaciones causales que afecten a los objetivos políticos, contener una estructura legislativa de implantación que considere la asignación de las agencias colaboradoras y necesita también poseer la capacidad de actuar e interactuar con sus colaboradores (Mazmanian y Sabatier, 1983; Reagan, 1987).

D. Las estructuras gubernamentales

¿Por qué nos interesan las estructuras gubernamentales? Porque, como mantienen James March y Johan Olsen (1984), las instituciones gubernamentales son importantes para la configuración de las pautas de interacción social. Por tanto, un considerable número de estudios comparativos ha examinado las estructuras de los departamentos ejecutivos, los modelos de sistemas de gobierno (sistemas de partidos, ejecutivos, distribución del poder) y la maquinaria de gobierno (capacidades burocráticas, entorno institucional de planificación, características sociales relativas al gobierno). El marco utilizado por Peters (1988) parece ser el de mayor utilidad, ya que se centra en la extensión, la centralización, la jerarquía y la participación como principales categorías de análisis. Como se ha comentado previamente, el factor más importante para las RIG es el número creciente de ministerios nacionales envueltos en los programas que implican a las agencias homólogas de los niveles de gobierno intermedio y local.

Este creciente interés por las estructuras de gobierno como indicadores de su conducta y de la política pública tiene claras implicaciones para las RIG. Uno de los primeros y más conocidos estudios sobre la estructura gubernamental. “*Democracies*”, de Arend Lijphart (1984), examina veintiún sistemas y establece dos grandes tipos: el modelo mayoritario (Westminster) y el modelo de consenso. Entre otros atributos, el primero se caracteriza por sus estructuras unitarias y centralizadas, mientras que el último es generalmente de corte federal y descentralizado. La clasificación realizada por Jean Blondell (1982) se basa, por su parte, en dos grandes dimensiones: la de los gobiernos unificados en contra de gobiernos divididos y la emergente dimensión de adopción de decisiones jerárquicas en contra de la toma de decisiones colectivas. El autor sugiere que a medida que los gobiernos de múltiples niveles territoriales se hacen más numerosos se está produciendo un desarrollo progresivo de la segunda dimensión. Esto resulta especialmente importante si tomamos en consideración el creciente número de grupos que demandan representación política, particularmente con la aparición de una fuerte burocracia, cuyo peso tiende a menudo a dividir a los gobiernos.

La manifestación más clara de gobierno con numerosos niveles territoriales es la aparición de gobiernos regionales o de segundo nivel. Bélgica, Francia, Italia, España y Japón son ejemplos de países donde la regionalización se ha intensificado en las últimas décadas. El cambio de régimen que ha tenido lugar en Rusia y en Suráfrica conlleva también a una consolidación de las estructuras regionales, posiblemente desembocando en la creación de una federación. Suecia se encuentra en un proceso de fortalecimiento de sus estructuras regionales o de segundo nivel, como es el caso de sus comarcas consolidadas, particularmente en lo que se refiere a las áreas de planificación y desarrollo. Como proyecto piloto, se han otorgado más competencias regionales a dos comarcas de forma provisional. En los casos en donde los órganos regionales tienen un status constitucional, con órganos representativos electos y poderes legislativos, como ocurre con España, los gobiernos regionales están adoptando “configuraciones” federales (Agranoff, 1993; Agranoff, 1994; Elazar, 1987), y son considerablemente más poderosos que meras autoridades descentralizadas. En realidad, se están pareciendo a los gobiernos intermedios de los sistemas federales (Agranoff, 1993; Monreal, 1986). Los estudios sobre los gobiernos intermedios en los estados unitarios indican que el crecimiento de estas estructuras se atribuye a una serie de factores: la eficacia administrativa y la necesidad de planificación regional como mecanismo para tratar las reivindicaciones étnicas subnacionales de la periferia e incrementar la democratización (Rousseau y Zariski, 1987). En todos los países, las estructuras regionales emergentes afectan a las pautas de las RIG, introduciendo nuevos niveles de contacto e interacción.

Por otra parte, prevalecen tres cambios organizativos: la consolidación de las organizaciones gubernamentales locales, la creación de las asociaciones intermunicipales y la creciente intervención de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de programas. En muchos países, al contrario de lo que

ocurre en los Estados Unidos, donde el número de unidades gubernamentales locales ha ido creciendo constantemente (Wright, 1988), se han consolidado los gobiernos con objetivos locales generales (municipales y comarcales, o su equivalente), con su subsiguiente reducción en número. Este fenómeno se ha dado sobre todo en el norte de Europa (Dente y Kjellberg, 1988; Page y Goldsmith, 1987). Dicha consolidación ha sido motivada por un afán de conseguir una mayor eficacia administrativa a la hora de gestionar los programas del Estado de Bienestar y así eliminar las pequeñas localidades o comarcas rurales no disponían de los recursos necesarios para llevar a cabo grandes programas nacionales a nivel local. Otros países han tenido dificultades para consolidar los gobiernos locales de tamaño reducido. Sin embargo, han logrado superar retos en el ámbito de los servicios sociales mediante la creación de asociaciones de municipios para ofrecer una gama de servicios. En muchos países, estas asociaciones intermunicipales son especialmente activas en las áreas de recursos hidrológicos, la protección contra incendios, la sanidad, los servicios de emergencia, los servicios sociales y la salud pública. Según un estudio realizado sobre la Comunidad Valenciana, existían en la región 394 “consorcios” de este tipo (FVMP. 1991). El tercer cambio implica un mayor grado de dependencia de las organizaciones sin ánimo de lucro y lucrativas para la prestación de programas (véase el apartado de conclusiones). Estas organizaciones generalmente están vinculadas intergubernamentalmente al sector público a través de subvenciones, contratos o algún otro tipo de mecanismo de adquisición/remuneración de servicios. El aumento de las organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios públicos se puede atribuir en parte al afán de conseguir una mayor eficacia, pero también refleja una menor confianza en el sector público para resolver los problemas públicos (Bennet, 1990).

Como consecuencia de estas tendencias, los cuatro retos emergentes para el funcionario público son:

- 1) El papel y el impacto de la reorganización del gobierno local, incluyendo la consolidación de las unidades y los cambios de sus límites.
- 2) La creación de órganos regionales o intermedios para planificar y desarrollar programas, así como para cumplir una función representativa y de adopción de decisiones.
- 3) El aumento aparente de la utilización de las organizaciones casi y no gubernamentales como colaboradoras intergubernamentales para ampliar las funciones del gobierno.
- 4) La expansión del número y tipo de ministerios del Estado con las consiguientes múltiples interacciones subnacionales surgidas a raíz del Estado de Bienestar.

E. Las fuerzas políticas

Obviamente, hay muchas fuerzas políticas que influyen en la forma en que los empleados públicos interactúan con los representantes de otros gobiernos. De hecho, las actuaciones de los funcionarios son tan susceptibles de ser políticas como de ser legales, económicas o administrativas. Por tanto, factores como son la utilización del cargo electo de un político, su ideología política, el control del partido político, la influencia militar, las intervenciones de los grupos de presión y los movimientos subnacionales étnicos, podrían ser aspectos importantes a la hora de entender las RIG en un país concreto. R. A. W. Rhodes y Vincent Wright (1987) proponen un marco interesante para el análisis político que se refiere a la valoración política de las RIG como una comparación de los entornos de gobiernos nacionales. Aunque es ciertamente difícil generalizar entre los distintos países, estos autores pudieron identificar tres importantes factores políticos unificadores de interés general: la estructura institucional o legal, la ideología de las élites centrales y el sistema de partidos. Parece importante que todos los empleados públicos tengan en cuenta estos tres factores.

Respecto a las estructuras institucionales, las políticas de las RIG tienen su punto de partida en un entendimiento de la influencia del marco constitucional, legal y operativo sobre las pautas de interacciones políticas. En algunos países, como, por ejemplo, los Estados Unidos, la Constitución contiene pocas disposiciones intergubernamentales. La mayoría de las prácticas han surgido a raíz de precedentes, sentencias, actuaciones gubernamentales o políticas informales. En contraste, la Constitución española de 1978 especifica muchos de los poderes y papeles intergubernamentales utilizados normalmente e incluso especifica ciertos mecanismos de ayuda financiera. En Australia, una institución clave para las RIG es la “*Premiers Conference*”, Conferencia de Mandatarios o formalmente el Consejo del Gobierno de Australia. Esta reunión de los jefes de los gobiernos estatales con el Gobierno Nacional ha resultado importantes para alcanzar acuerdos fiscales significativos, particularmente en la asignación de fondos generales de ingresos y en la distribución de subvenciones equitativas entre los estados, así como en la coordinación de muchas áreas de políticas, y en la discusión y ratificación de acuerdos internacionales. Otras instituciones australianas son el llamado Consejo de Préstamos, los Consejos Ministeriales, la Secretaría Estatal/de la Commonwealth y la

Comisión de Subvenciones de la Commonwealth. Las instituciones de las RIG canadienses son parecidas, siendo los mecanismos institucionales más importantes de las políticas las diferentes conferencias provinciales-federales: las conferencias de los primeros ministros, las reuniones de ministros provinciales-federales, las reuniones de la administración pública provinciales-federales, y la Oficina de Relaciones Provinciales-Federales. En Alemania se ha creado por ley y por la práctica una polifacética red de relaciones institucionales, siendo la más importante el Bundesrat, la segunda cámara del Parlamento, compuesta por representantes elegidos por los Länders. Se celebran también una serie de conferencias regulares entre los líderes del Bund (primera cámara) y de los Länder, además de numerosas reuniones parlamentarias intergubernamentales, e instituciones especiales como son la Comisión de Planificación Financiera y la Comisión de Planificación para las Tareas Conjuntas. Cada uno de estos mecanismos institucionales constituye un vehículo importante para generar actividades políticas. Dichos mecanismos ayudan a definir, en realidad o potencialmente, las pautas de las relaciones políticas (Rhodes y Wright, 1987; Peters, 1988).

El papel clave de los líderes políticos es otro factor determinante en la política. En España, por ejemplo, las posiciones de los líderes nacionalistas catalanes y vascos sobre el grado de autonomía respecto del gobierno central se articulan políticamente en dos principales frentes. En primer lugar, hacen declaraciones y demandas públicas de contenido general para lograr una mayor autonomía y un menor control central con la finalidad de “posicionar” las demandas. En segundo lugar, en unas sesiones de trabajo rutinarias, los gobiernos de dichas regiones presionan para conseguir concesiones nacionales que les proporcionen una mayor autonomía en la elaboración de programas. La respuesta de las elites nacionales ha sido la de mantener una postura ideológica que supone un interés y una vigilancia nacionales a la vez que apoyan el regionalismo de forma general (Brassloff, 1989; Shabbad, 1986).

Utilizando el marco propuesto por Tarrow (1977). Rhodes y Wright identifican la igualdad normativa, el reformismo tecnocrático y el bienestar distributivo como las tres distintas modalidades de respuesta ideológica por parte del liderazgo político. Francia ha pasado del reformismo tecnológico, característico de los años sesenta y setenta, a la democratización de los años ochenta. Esto incluye la ideología de la descentralización. La reforma regional en Italia ha modificado el comportamiento de la elite, desplazando su énfasis en la igualdad y el bienestar hacia sistemas más tecnocráticos en los que la “coordinación efectiva” se convirtió en el reclamo de los años 80. El renacimiento del liberalismo del siglo XIX es otra postura ideológica que ha modificado las RIG a medida que menos gobierno y menos privatización se convierten en el distintivo de la conducta (véase también Bennet, 1990). En algunos países, la ideología ha llevado a otra descarga o participación financiera por parte de los gobiernos locales y del sector no-gubernamental (Walker, 1991).

Los partidos políticos son importantes medios de la política de RIG. En España, las principales decisiones intergubernamentales se han producido a través de las estructuras de partido. Un modelo prevaleciente implica la intervención de los principales partidos (ya sean los dos principales: el PSOE, de talante de centro izquierda, y el PP, de centro derecha, o incluyendo también los otros partidos con representación parlamentaria en las Cortes) que negocian informalmente y consiguen acuerdos básicos sobre significativos desarrollos intergubernamentales. Este modelo se ha producido en la adopción de las principales decisiones relativas a las administraciones autonómicas frente a la Administración Central, incluyendo la transferencia de competencias y de los principales mecanismos de financiación (Agranoff, 1994). Un segundo modelo supone la intervención del partido que controle los gobiernos regionales en unas negociaciones bilaterales con la Administración Central sobre concesiones individuales a su comunidad autónoma. Esta práctica política fue iniciada en el período postconstitucional por los partidos nacionalistas que ejercían el poder en el País Vasco y Cataluña, y que emprendieron un “efecto-demostración” para las otras regiones (Shabbad, 1986).

En el esquema de Rhodes y Wright, los partidos se encuentran entre los principales políticos. Los partidos centrales fuertes del Reino Unido están claramente vinculados a “la acción unilateral fomentada por la ejecutiva y la adopción de un código de operaciones territoriales por parte del centro”. En Alemania, por el contrario, las demandas de mayor participación y la intensa competencia entre los partidos han dado lugar a un mayor grado de negociación y acuerdos desde el gobierno central, reduciéndose las estrategias centralizadoras. En Italia, el regionalismo viene siendo desde hace tiempo un producto de las estrategias de los partidos tanto centristas como izquierdistas. Sin embargo, los autores también indican otras fuerzas transe nacionales de la convergencia de partidos: la expansión del Estado de Bienestar ha generado un grado sustancial de responsabilidad y discreción subnacionales, los cortes presupuestarios motivados por la crisis económica dieron lugar al reparto de costes subnacionales y la privatización, socavando en ocasiones los propios cimientos de las RIG creadas en función del Estado de Bienestar; las plataformas de programas que permiten subvenciones subnacionales estabilizan a su vez las relaciones entre los gobiernos: y el éxito de los

conceptos subnacionalistas que ha provocado la politización de las relaciones territoriales, como es el caso de los movimientos nacionalistas (véase también a Sharpe 1979, 1986). Por tanto, los sistemas de partidos han moldeado las RIG y éstas han hecho lo mismo con los sistemas, configurándose mutuamente en términos políticos. Conjuntamente, los tres componentes –instituciones, ideologías y partidos políticos– ofrecen un marco útil para reflexionar sobre la política de las RIG.

F. Las acciones burocráticas y las comunicaciones intergubernamentales

Puesto que las acciones predominantes de las RIG son las actuaciones de los empleados públicos que intentan llevar a cabo programas, estos comportamientos se han convertido en su elemento esencial. Anderson (1960) considera que “los seres humanos desempeñando sus funciones públicas son los determinantes reales de cuáles serán las relaciones entre las unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse básicamente en términos de relaciones humanas y conducta humana”.

Las pautas de acceso de los empleados locales a los gobiernos centrales han sido estudiadas comparativamente en Europa Occidental (Page y Goldsmith, 1987). Estos contactos con el nivel del gobierno nacional se canalizan a través de diversos medios: las asociaciones de autoridades locales, los partidos políticos (particularmente cuando los partidos nacionales y locales son los mismos), la “intermediación administrativa” o representación en nombre de los gobiernos locales, mediante los grupos de profesionales funcionales, utilizando la política de conocimientos expertos y, por último, a través de los contactos directos entre las elites locales y funcionarios del nivel nacional. La importancia relativa de cada uno de estos medios varía según el país; en Europa del Sur –Francia, Italia y España– se suele confiar más en los contactos entre elites locales y funcionarios y en los canales administrativos directos, mientras que en los países del norte de Europa, como Gran Bretaña, Suecia, Noruega y Dinamarca, existe una tendencia a actuar más a través de las asociaciones, los canales profesionales y los partidos políticos (véase también a Ashford, 1982; Tarrow, 1977).

Los papeles técnicos desempeñados por los empleados del gobierno central en las RIG constituyen otro importante elemento de actuación. Fesler (1962) ha trazado la evolución del agente de campo desde el generalista político hasta el gestor especialista. Los especialistas aparentemente tienen tres funciones primordiales: la responsabilidad por la política global y las directrices generales, la coordinación de programas y el control sobre los gastos (Webb y Wistow, 1980). Las llamadas “relaciones o lazos de confianza” vinculan burocráticamente a los actores de las RIG (Breton y Wintrobe, 1982; Dupuy, 1985). Estos vínculos funcionales suelen nutrirse de:

- 1) Los valores y vocabulario comunes.
- 2) La relativa autonomía departamental a nivel del gobierno central para adoptar decisiones intergubernamentales clave.
- 3) Las relaciones de confianza producidas a raíz de continuos contactos.
- 4) Los efectos distributivos de las subvenciones que amplían el alcance de los programas, mejoran las carreras burocráticas y “atan” los compromisos de recursos u otras consideraciones.
- 5) La representación de intereses especiales a través de los vínculos asociativos de los empleados públicos.

Los papeles que suponen la fijación de directrices para las políticas constituyen un marco para la clase de controles nacionales que imponen los funcionarios expertos en muchas ocasiones. El esquema ideal identificado por Webb y Wistrow (1980) en referencia a los servicios sociales británicos ofrece un ejemplo útil para entender estos papeles:

Los objetivos profesionales y de servicio.

Las teorías y los conocimientos actuales sobre los problemas sociales,

Las implicaciones de estas teorías en la elección de productos a ofrecer y en la práctica profesional.

Las normas profesionales.

La conciliación de la escasez de recursos con el ejercicio de la responsabilidad pública ante los ciudadanos (fundamentalmente a través de la investigación de los errores y desastres).

Las prioridades entre los grupos de clientes (no sólo debido a la presión demográfica de la tercera edad).

Las prioridades entre los tipos de prestación de servicios y la intervención.

La compatibilidad local de los servicios sociales a particulares con la planificación del servicio de salud pública (controlado, al menos nominalmente, por el DHSS. Ministerio de Salud).

La compatibilidad con otros servicios estipulados por ley (por ejemplo, la vivienda y la educación) y con la provisión voluntaria e informal.

Los autores creen en este caso que el Ministerio Nacional de Salud y Servicios Sociales debe proporcionar unas directrices u orientaciones relativas a estos temas dada la gran incertidumbre existente sobre los objetivos y prioridades, y dada la creciente interdependencia entre los niveles de gobierno.

El sistema prefectural en Francia ilustra los procesos de orientación interactiva generalista. Por ejemplo, a nivel de las comunas, la asistencia en la gestión de programas es proporcionada de forma regular por los funcionarios nacionales, quienes a menudo cumplen dos funciones, actuando como consultores y como empleados públicos. Thoenig (1978) utiliza el ejemplo del *subdivisionnaire des Ponts et Chaussées* (subprefectos), quienes determinan las principales políticas públicas y de obras y supervisan los presupuestos municipales. Estos burócratas estatales coordinan e integran las acciones de varias comunas de su área y consiguen el apoyo de los líderes políticos locales para lograr sus objetivos, lo cual garantiza una sólida gestión. Se afirma que las reformas descentralizadoras francesas son un reconocimiento de la evolución del sistema prefectural desde un sistema basado en el derecho de tutela, hasta uno que realiza un seguimiento de las autoridades locales (Ashford, 1982). A pesar de las reformas intergubernamentales francesas que, según Dupuy (1985), refuerzan efectivamente las prácticas descentralizadoras de los empleados locales, los sucesores de los prefectos –los comisarios– siguen desempeñando un papel decisivo. En las redes de funcionarios, éstos han pasado de ser ejecutivos del gobierno local a ser los representantes de las RIG del Estado.

V. Centralización y descentralización

Aunque podría considerarse como un tema en sí mismo, ciertos aspectos de este área tan investigada están directamente relacionados con el funcionamiento de las RIG. En un trabajo clásico sobre el tema, B.C. Smith (1985) define la descentralización tanto como un factor que invierte la concentración del poder (político y administrativo) en un solo centro como uno que la confiere a los niveles inferiores de la jerarquía territorial o a otras instituciones políticas o administrativas. Como sostiene Smith, la descentralización se emprende por muchas razones; puede ser una respuesta a demandas políticas localizadas para disponer de una mayor autonomía, para permitir y/o albergar diversas políticas, para conseguir una mayor eficacia en la planificación y administración, para agrupar demandas en una base más eficiente, económicamente hablando, o para fortalecer la responsabilidad política, o también para proporcionar terrenos de formación o laboratorios de democracia.

Wolman (1990) sugiere que existen tres dimensiones de la centralización-descentralización: la dimensión política, que se refiere a la concentración y distribución de la adopción de decisiones; la dimensión administrativa, relativa a la concentración o dispersión de la discreción administrativa, relativa a la concentración o dispersión de la discreción administrativa; y la dimensión económica, que trata de la localización de las decisiones económicas. Parece que las RIG deben tener en cuenta estos tres componentes (Antón, 1984; Bennet, 1990; Elander y Montin, 1990).

El análisis de Wolman (1990) sobre la descentralización política se centra en el impacto de las estructuras de adopción de decisiones en los supuestos valores de la descentralización: la eficacia, la diversidad, la innovación política, la participación y la distribución de los beneficios de las políticas. Según el marco analítico que propone el autor, los actores intergubernamentales han de tener en cuenta:

- 1) La gama e importancia de las funciones subnacionales.
- 2) La autonomía concedida a los gobiernos subnacionales por delegación legal.
- 3) La capacidad de los gobiernos subnacionales para captar recursos del sector público.
- 4) El grado de dependencia de los gobiernos subnacionales respecto de la financiación del gobierno nacional.

Rhodes (1981) fue uno de los primeros en afirmar que las RIG deberían trascender la dicotomía comúnmente asumida del agente/colaborador subnacional y contemplar la centralización-descentralización como un conjunto de interacciones que se dan en un marco de dependencia de poder. Según el análisis organizativo de Thompson (1967), el autor sugiere que las relaciones central-locales pueden examinarse en el contexto en el que las organizaciones gubernamentales se necesitan mutuamente para conseguir recursos,

siendo la posesión de éstos el elemento clave de poder. Por tanto, hay que contemplar la centralización-descentralización como una relación recíproca, la cual depende del control de los recursos, según afirma Rhodes, Elander y Montin (1990) concluyen que el aparente progreso actual hacia la descentralización en Suecia está enmascarado por una tendencia contraria hacia la centralización de los asuntos fiscales y particularmente en el terreno del gasto público. Los autores lo resumen en una fórmula: “centralizar el poder financiero-descentralizar las responsabilidades”.

Aunque todavía deben realizarse estudios comparativos a gran escala, se han formulado algunas cuestiones similares en países concretos (por ejemplo, Walter, 1991). El estudio de Lazin (1988) sobre la descentralización de la educación y el bienestar social en Israel demuestra la interacción dinámica existente entre estas variables. Algunas de estas fuerzas, como, por ejemplo, la autoridad legal, los partidos centralizados y las funciones designadas nacionalmente, apoyan la centralización. Otras, como un solapamiento de la prestación de servicios, requisitos generales y provisión discrecional, las fórmulas variables de financiación, las desigualdades en el personal cualificado y el desigual cumplimiento subnacional, son fuerzas descentralizadoras de las RIG.

Los estudios de las relaciones central-locales constituyen el núcleo de las RIG. Representan los pocos casos donde se han realizado comparaciones sistemáticas implicando a múltiples países. Existen varias variables útiles para ayudar a definir las RIG y éstas pueden servir a los expertos gubernamentales. Entre ellas se incluyen el conocimiento de los grados de discreción subnacional, la distribución de tareas entre los niveles de gobierno, las pautas de acceso que los empleados subnacionales tienen para llegar a sus gobiernos nacionales respectivos, la relativa distribución de los recursos entre los distintos niveles de gobierno (Elander y Montin, 1990; Montin, 1992; Page y Goldsmith, 1987; Rhodes, 1981, Rowatt, 1990).

En las RIG los asuntos relativos a las relaciones subnacionales étnicas entre el centro y la periferia parecen estar inextricablemente ligados a cuestiones de centralización-descentralización (Mény y Wright, 1985). A menudo, se trata de descubrir qué “pactos” se consiguen como resultado de los intereses subnacionales en las concesiones (Rhodes y Wright, 1987). En Bélgica, las tensiones etnolingüísticas han reducido el poder del gobierno central, haciendo problemáticas las relaciones con las tres principales comunidades (Mughan, 1985). En España, muchos observadores consideran que los asuntos etnolingüísticos, constitucionales y de las RIG están tan ligados que resulta difícil separarlos (Clark, 1989; Díaz-López, 1985; Subirats, 1990). Por ejemplo, los estudios de Clark (1988; 1989) sobre la delegación legal de competencias en educación, tareas de policía y televisión pública en el País Vasco demuestran que las relaciones han sido estructuradas sobre el deseo vasco de tener una mayor autodeterminación y la intervención del Estado para proteger los derechos de los ciudadanos no vascos. Estos asuntos han conformado un amplio contexto de las RIG que implican algunas cuestiones tales como son el debate sobre la necesidad de comisiones consultoras de lenguas, las disputas sobre la normativa relativa a las políticas bilingües, las discusiones sobre el papel desempeñado por los poderes residuales y las luchas concernientes al uso por parte de los funcionarios de las dos lenguas (Clark, 1988). Dichos problemas parecen llevar las relaciones central-territoriales al escenario de las RIG.

VI. La gestión intergubernamental

La gestión cotidiana de los asuntos entre los gobiernos es un componente de las RIG que está cobrando una progresiva relevancia. Hesse (1987), por ejemplo, se refiere al sistema alemán no sólo como un sistema con múltiples interconexiones y un alto grado de interdependencia, sino también con un funcionamiento basado en procesos de cooperación y coordinación. El estudio de Agranoff sobre los Estados Unidos (1986) se centra en la importancia de las rutinas de los empleados que trabajan en los márgenes de sus gobiernos, haciendo modificaciones y ajustes para intentar que los programas funcionen. Watts (1991) vincula la innovación canadiense de combinar las instituciones federales y parlamentarias a las amplias interacciones entre los distintos gabinetes, o “federalismo ejecutivo”, como una característica destacada de las RIG. El federalismo ejecutivo se refiere a los procesos de negociación entre los gobiernos que han sido realizados por sus ejecutivos, particularmente por los primeros ministros, otros ministros y profesionales de la administración pública encargados de las relaciones intergubernamentales. La prevalencia de estos comportamientos ha conducido a los observadores a preguntarse si la presente no es una era de gestión intergubernamental (GIG), una fase nueva de las RIG (Wright, 1984).

La GIG se refiere a las transacciones diarias o relaciones informales entre los elementos gubernamentales componentes de un sistema político-administrativo. En su calidad de función de las RIG subraya el proceso de logro de objetivos, puesto que la gestión constituye un proceso mediante el cual los

empleados intervinientes encaminan sus actuaciones hacia objetivos concretos. Deil Wright (1984) atribuye tres cualidades especiales a las GIG:

- 1) Su enfoque se centra en la resolución de problemas, es decir, “es un proceso basado en la acción que permite a los gestores de todos los niveles hacer algo constructivo” (Mandell, 1979).
- 2) Proporciona un mecanismo para entender y funcionar con el sistema tal como es, incluyendo perspectivas estratégicas que expliquen el cómo y el porqué de los cambios interjurisdiccionales, así como unas directrices sobre cómo actuar en el sistema.
- 3) Un énfasis en los contactos y el desarrollo de redes de comunicación. Agranoff y Lindsay (1983) concluyen que la GIG supone la intervención conjunta de las distintas partes para desarrollar soluciones conjuntas aunque reconocen la importancia de las cuestiones jurídico-legales/políticas implicadas y tratan de ajustarse a ellas para llegara acuerdos. La GIG es, por tanto, un proceso complejo y sinuoso de acción conjunta que persigue articular formas de actuación conjunta en el campo de la gestión.

La relevancia de dichas actuaciones de gestión ha sido identificada en muchos contextos. En la presentación de un simposio sobre la elaboración de políticas interorganizativas en los países occidentales, Hanf (1978) señala el interés de los autores en las características interorganizativas de la resolución de los problemas intergubernamentales que implican incontables niveles de gobierno y de agencias privadas. Las divisiones de responsabilidades, los marcos de decisiones y los intereses divergentes conducen a la necesidad de ofrecer acciones políticas coordinadas a través de redes de organizaciones autónomas, pero, a la vez, interdependientes, donde las capacidades colectivas de una serie de participantes son esenciales para resolver los problemas de forma eficaz, o donde las actuaciones de las unidades individuales han de tener presentes las consideraciones políticas más generales”. El estudio de Hanf, Hjern y Porter (1979) sobre las redes de formación del mercado laboral en Alemania demuestra la complejidad de dichas configuraciones dado que existen: múltiples centros de poder, un gran número de proveedores de recursos, responsabilidades difusas, divisiones laborales que se solapan, elevadas posibilidades de coordinación inadecuada y la necesidad de intercambios masivos de información. El estudio de las redes en la puesta en práctica de políticas intergubernamentales nos ha llevado a centrar más la atención en la GIG como un enfoque para resolver problemas a través de los contactos y las comunicaciones. Incluso ha tenido como resultado la identificación de nuevas unidades de análisis, como es el caso de las estructuras de implantación (Hjern y Porter, 1981: Mandell, 1990).

De una forma más específica, la valoración de la GIG en el Reino Unido realizada por Rhodes (1985) apunta una serie de reglas del juego que caracterizaban las actuaciones de las unidades de gobierno durante los años setenta y principios de los ochenta. La relación, que es larga, incluye entre otras, el pragmatismo, el consenso, la imparcialidad, el compromiso y la territorialidad. Pero hay algo más significativo, y es que el mismo autor identifica una serie de estrategias de gestión: la utilización burocrática de los recursos, la entrada de las autoridades locales en los procesos de decisión del centro, la consulta con las autoridades locales, la negociación e intercambio de los recursos, la confrontación sobre la inconformidad, la búsqueda de aliados en los otros gobiernos, evitar que cada unidad de gobierno persiga su propia política, los incentivos financieros que se ofrecen y la creación de competencias profesionales y la simplificación profesional al dividir los problemas.

Deil Wright (1984) señala que la actual es una era de la GIG por tres razones principales, todas las cuales están ligadas al crecimiento y a la complejidad de las relaciones y configuraciones intergubernamentales:

- 1) La creciente importancia de una conducta basada en el cálculo, por ejemplo, la necesidad de sopesar los costes beneficios de las subvenciones (federales), de intervenir en el juego del reparto de fondos mediante fórmulas, y de evaluar el riesgo que supone el incumplimiento de las normativas frente al coste del cumplimiento.
- 2) El juego de la *fungibilidad*, o la capacidad de desviar o intercambiar los recursos recibidos para un propósito concreto a fin de conseguir otro.
- 3) La sobrecarga del sector público, lo que conduce a un coste excesivo, a la ineficacia y a la sobrerregulación.

Según explica Wright, estas condiciones han resaltado el papel de los gestores públicos. La complejidad, interdependencia, incertidumbre y riesgo crecientes son todos factores que han fortalecido la

posición de los actores con experiencia, cualificación y conocimientos, atributos que las personas nombradas para desempeñar cargos responsables suelen poseer en un elevado grado.

VII. Enfoques y técnicas de la GIG

Los gestores públicos, tanto los que trabajan en gobiernos locales o regionales como los empleados en el Gobierno Central, desempeñan un papel clave en implementación de programas intergubernamentales. Este apartado se centrará en el ámbito de actuaciones de los gestores mientras llevan a cabo la GIG. Según Rosenthal (1984), la GIG es diferente porque la responsabilidad de realizar un servicio o garantizar su cumplimiento generalmente incumbe a una organización, pero su consecución corre a cargo de otras. El autor sugiere que existen cuatro condiciones de esta forma-indirecta-de gestión:

- 1) Que la responsabilidad esté compartida a través de los niveles de gobierno u organizaciones involucradas en un programa.
- 2) Que sea probable que las personas en las distintas agencias gubernamentales tengan opiniones diferentes respecto a aspectos importantes, como los objetivos del programa.
- 3) Que el programa y las relaciones entre los gestores estén en marcha.
- 4) Que los mecanismos o instrumentos se especifiquen para el intercambio de recursos y información a través de las fronteras organizativas formales.

Ha surgido una gran variedad de técnicas de GIG de dichas experiencias indirectas. La selección de planteamientos específicos está estrechamente vinculada a la naturaleza de una determinada situación; todos parecen ser útiles en ciertas situaciones. ya sea por separado o en combinación con otros (Agranoff, 1988: Agranoff, 1989). A continuación se explicarán los diez planteamientos más utilizados.

A. *Planificación estratégica, liderazgo y visión.*

Para lograr modificar de algún modo los contextos de las políticas y los recursos externos, un gobierno o agencia gubernamental ha de conocer en primer lugar dónde está y “hacia dónde le gustaría dirigirse en un futuro”. Como mantiene John (1991), cada comunidad (o agencia) tiene sus líderes, pero no todos los líderes poseen las capacidades necesarias para sacar provecho de todas las ideas y recursos que ofrece su propia comunidad (o agencia) y el entorno exterior. Una exposición a diferentes pruebas de capacidad (cómo dirigir una reunión, gestionar un conflicto, aprender sobre diferentes enfoques técnicos y programas y ayudar a los líderes locales a establecer contactos en las capitales de provincia o de estado y en la capital del país) contribuye a desarrollar capacidades importantes.

Hay algún momento determinado en que un gobierno o agencia se encuentra ante la necesidad de trazar un rumbo de futuro o que contemple alguna forma de regeneración que incluya planteamientos y actuaciones estratégicas. Como dijo una vez uno de los grandes jugadores de hockey sobre hielo, Wayne Gretsky. “Yo siempre me dirijo hacia donde estará el disco”, Bryson (1988) expone un enfoque clásico:

1. Iniciar y acordar un proceso de planificación estratégica.
2. Identificar los mandatos organizativos.
3. Clarificar la misión y los valores organizativos.
4. Evaluar el entorno externo: las oportunidades y las amenazas.
5. Evaluar el entorno interno: los puntos fuertes y débiles.
6. Identificar las problemas estratégicos que afectan a una organización.
7. Formular estrategias para tratar los problemas.
8. Si establecer una visión organizativa efectiva orientada hacia el futuro.

En vez de proponer algún modelo de planificación, el autor, al igual que Gretsky, subraya la importancia de un planteamiento estratégico que debería conducir a acciones, resultados y evaluaciones.

Un ejemplo es la comunidad de Jackson, Minnesota, en los Estados Unidos. Un grupo de líderes compuesto por funcionarios municipales, directivos y pequeños empresarios constituyó una corporación de desarrollo local (CDL) para sustituir a una gran industria que había abandonado recientemente la ciudad. La CDL convirtió con éxito la planta vacía en un parque industrial. Posteriormente, el grupo se adscribió a un programa de liderazgo donde articularon un proceso de planificación estratégica en la misma línea que el enfoque de Bryson. Como resultado. formularon una visión que identificaba claramente el tipo de comunidad

que querían ser. planteando el tipo de crecimiento industrial y comercial que necesitaba la ciudad. Asimismo, a raíz del proceso, surgió una serie de temas estratégicos de desarrollo local, tales como la necesidad de aumentar y mejorar las oportunidades educativas: ciertos tipos de formación profesional: la necesidad de un centro cívico, y las necesidades de desarrollo cultural, como programa de arte y un teatro para la comunidad (Agranoff, Mandel, McGuire, Richards. 1991). El siguiente paso fue alcanzar un amplio consenso dentro de la comunidad y establecer relaciones y asociaciones para llevar a cabo el proceso.

A continuación, la CDL solicitó ayuda al Departamento de Desarrollo Económico de Minnesota y a otras agencias estatales para impulsar los programas. El proceso y visión estratégicos permitieron que la comunidad negociase desde una postura de fuerza a la hora de solicitar ayuda estatal. Sabían los que querían conseguir.

B Contactos entre los empleados públicos

Una fase decisiva que suele venir tras la formulación de una visión u orientación futura supone el establecimiento de las conexiones apropiadas con otros gobiernos, al buscar asistencia para acometer la visión y planificación generada internamente. Varios estudios realizados en los Estados Unidos a nivel de gobierno local destacan la importancia central de trabajar con las agencias estatales (Finsterbach *et al.*, 1990; Pulver, 1986; Rubin, 1986; Walzer. 1991).y uno de ellos (Finsterbach *et al.*) señalaba este enfoque como uno de los de más éxito a la hora de conseguir resultados favorables. El estudio de Tarrow (1977) sobre el liderazgo local en Francia e Italia también resalta la importancia de establecer contactos directos. Los alcaldes con vocación empresarial, que mantenían contactos regulares con el gobierno central, recibían un porcentaje *per cápita* más elevado para presupuestos locales de su gobierno nacional. En Italia, en concreto, “los créditos y proyectos financiados por el Estado” se consideraban como las recompensas por sus contactos intergubernamentales.

Una parte del proceso de establecer contactos consiste en buscar información sobre las opciones disponibles. En muchos países, la existencia de un gran número de programas diversos hace que la tarea de examinar toda una gama de subvenciones, créditos y otros programas añada un elemento más de confusión. En cualquier caso, con un planteamiento estratégico. los líderes tendrán una idea más clara del tipo de recursos o ajustes que necesitan. Las ciudades más grandes y los gobiernos regionales generalmente disponen de especialistas en temas de desarrollo cuya formación en programas intergubernamentales permite elegir los programas adecuados en cada caso. Las ciudades más pequeñas a menudo contratan consultores externos para superar esta escasez de información y elegir las soluciones que más se adecúan a las necesidades locales de entre todas las disponibles. Estas personas pueden también ser útiles a la hora de establecer contactos. Por último. en muchos países, los organismos de desarrollo y planificación regional (en Estados Unidos, las agencias subestatales) disponen de una plantilla profesional que ayuda a las comunidades más pequeñas. Sin embargo. la comprensión de todas las posibilidades y perspectivas de soluciones adecuadas no supone más que un primer paso.

Otra fase decisiva es la adecuación entre lo que un gobierno desea y lo que el otro puede ofrecer. Como ya se ha mencionado anteriormente, los gobiernos de nivel superior tiene propósitos y necesidades que pueden diferir de los de otros gobiernos. A menudo, lo esencial consiste en mantener los propósitos e integridad del programa. Los gobiernos que llevan a cabo el proyecto podrán compartir los mismos objetivos *generales*, pero los ajustes *específicos* aplicados a la situación podrán generar diferencias entre los partidos o, al menos, diferencias potenciales. Dado que un elemento de la GIG es su naturaleza indirecta, es necesario realizar alguna acción o inacción para clarificar las diferencias de entendimiento, o para buscar información o asesoramiento operativos (Kettl, 1987; Rosenthal, 1984).

El planteamiento más común se da claramente a través de alguna forma de resolución o solución a del problema informales. Aunque pueden existir algunas diferencias, la solución de problemas reúne a los representantes en unas circunstancias en las que los intereses comunes se perciben como más importantes que los intereses en divergentes. Esto implica el reconocimiento de una preocupación común, un asunto común, un intercambio relativamente abierto de información, y una búsqueda y selección de alternativas que beneficien a todas las partes (Brown. 1983). Las soluciones de problemas se dirigen a llegar compromisos centrados directamente en los asuntos. El estudio de Agranoff (1980) reveló que los agentes de GIG podían resolver muchos problemas multijurisdiccionales al reunirse, identificar y llegar a un acuerdo sobre la naturaleza de los problemas, buscar y formular soluciones conjuntas, y poner en práctica las decisiones a través de actuaciones conjuntas. La mayoría de las soluciones se referían a modificaciones básicas al programa, a tareas recíprocas o a ajustes realizados en los programas intergubernamentales, siempre respetando los requisitos y las normas impuestas aunque adaptadas a las necesidades locales. Casi siempre se

trataba de asuntos muy rutinarios que raramente provocaban enfrentamientos una vez los representantes de las jurisdicciones los habían discutido, con tal que ambas partes no perdieran de vista el tema central de los problemas específicos. Bardach (1977) se refiere a “los arreglos” como un tipo de resolución de problemas, particularmente cuando los actores utilizan “medios que modifican determinados elementos de juego”. Este tipo de ajuste implica la idea de “echar una mano”, “imponer una nueva serie de prioridades”, “poner fuerzas políticas en marcha” o intentar volver a redactar las ordenanzas locales o de la zona.

Otro medio popular es el proceso de presolicitud. Los solicitantes de créditos o receptores potenciales de subvenciones intentan evitar enfrentamientos más serios presentando un borrador informal de su propuesta a los responsables de la financiación con el objeto de identificar posibles puntos conflictivos y evitar que su petición sea denegada. La exención de una regla o la aprobación formal para cambiar reglamentos también son precedidas muy a menudo de procesos de presolicitud.

Una forma muy común de resolver diferencias es el proceso de discutir y buscar interpretaciones administrativas y alcanzar un entendimiento mutuo. Tales transacciones son habituales en la GIG, dado que los intereses respectivos por hacer que los programas funcionen constituyen los denominantes comunes y que los contactos sean constantes. Con frecuencia, el problema radica en que los representantes locales son inexpertos e ignoran que los simples contactos o discusiones pueden crear una oportunidad para superar un reglamento o norma que parezca inmutable.

Por otra parte, se aplica muy a menudo la forma de actuación opuesta a la búsqueda de interpretaciones, es decir, a nivel local ante una situación de incertidumbre, sobre todo cuando no hay indicios claros de que tal actuación pueda ser ilegal o contraria a las instrucciones explícitas. En 1979 cuando China adoptó su nueva política de desarrollo, Ren Zhongyi, el secretario del Partido en Guangdong, dijo: “Si algo no está explícitamente prohibido, sigue adelante. Si algo es permitido, aprovéchalo al máximo”. En todo el país, los líderes locales percibieron que Pekín se mostraría especialmente tolerante con los que fomentaban el desarrollo económico de sus localidades. Vogel (1989) afirma que el arte de adivinar lo que suscitaría o no la oposición de los niveles superiores de gobierno y de encontrar explicaciones para justificar las acciones propias, una cualidad propia de los burócratas chinos desde hacía tiempo, prosperó. “No se puede criar peces en agua clara” dice el viejo proverbio.

Puesto que la GIG implica continuos contactos respecto a estos problemas, los actores deben hacerse expertos en hacer contactos y en comunicar programas y situaciones locales a los empleados de niveles superiores. Para ello hay que adecuar los principios del programa y las necesidades y condiciones locales. La GIG requiere experiencia y el cultivo de los canales para buscar arreglos y ajustes.

C. Influencia de los recursos intergubernamentales y privados

Las subvenciones directas, los préstamos, los bonos de rentas, las exenciones de impuestos u otros mecanismos de financiación concertados por los gobiernos nacionales y regionales han experimentado un fuerte aumento y comportan más condiciones hoy en día (Eisinger, 1988). Casi siempre requieren que el gobierno receptor disponga alguna forma de participación financiera en el proyecto. Como afirman Ross, J Friedman (1990), el concepto de gobierno contemporáneo utiliza técnicas de intervención e influencia para atraer recursos del sector privado y combinarlos con los recursos públicos. Esto lleva a las agencias gubernamentales nacionales e intermedias a “abandonar su papel de suministrador directo en favor de enfoques que estimulen a otras organizaciones a asignar sus recursos para suministrar el bien o servicio demandado”.

Con frecuencia, tales oportunidades de aplicar influencia y conseguir ventajas requieren que los empleados y directivos sean muy creativos al leer, entender y utilizar su discreción a la hora de trabajar con programas intergubernamentales. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Subvención en Bloque para el Desarrollo de la Comunidad (CDBG) fue modificada en los años ochenta para facilitar una mayor influencia. Las ciudades pueden solicitar recibir de una vez su cuota anual, con la cual pueden establecer un fondo de crédito en una entidad financiera privada. Estos fondos pueden prestarse a tipos de interés inferiores a los del mercado como forma de ofrecer financiación para la puesta en marcha de un proyecto inicial. La ciudad de Seattle destinó su cuota entera a un promotor privado y ganó cerca de un millón de dólares en intereses para su partida presupuestaria. La ciudad de Dayton, en Estados Unidos, convenció a la Oficina de Desarrollo Urbano y Vivienda para que le anticipase los fondos correspondientes a los siguientes tres años de subvenciones para el desarrollo urbano. Invertió el dinero en un fondo para disponer de intereses bajos, garantizando a los promotores intereses inferiores al del mercado y, por tanto, reduciendo el coste de las promociones urbanísticas del centro de la ciudad. Ahora, la subvención para el desarrollo comunitario también permite a los gobiernos locales emitir garantías u otras obligaciones que pueden alcanzar tres veces

el total de la financiación asignada al gobierno receptor. Las cuantías de estas garantías pueden ser utilizadas para financiar la compra de terrenos para su reurbanización. Existen cientos de ejemplos como éste de cómo las unidades de desarrollo pueden trabajar conjuntamente con otros agentes financieros aprovechando las oportunidades intergubernamentales de una forma creativa para impulsar la realización de los proyectos.

Para conseguir ventajas en los recursos de la GIG, en primer lugar, los directivos han de poseer un amplio conocimiento del abanico de posibilidades financieras. Una vez que las oportunidades estratégicas elegidas se concuerdan con la fuente de financiación potencial, puede que sea necesaria una aclaración mediante consulta al correspondiente empleado del gobierno para asegurarse de que el responsable va por el buen camino. Después hay que establecer las redes horizontales (véase más adelante). A nivel local, esto puede implicar a la corporación de desarrollo local, la corporación de desarrollo comunitario, las empresas privadas u organizaciones sin ánimo de lucro. Estos contactos pueden conducir a entidades de crédito privadas de la localidad. En este momento habrá que emprender la tarea de ejercer influencia a nivel local. Posteriormente, será necesario entablar relaciones con los empleados del gobierno estatal/intermedio utilizando los mecanismos mencionados en el apartado anterior para hacer avanzar el proyecto hacia la siguiente fase. Los empleados del gobierno central se encuentran con frecuencia ante la necesidad de entender y aprobar tales medidas. La influencia intergubernamental que se desarrolla de esta manera se ha convertido en una actividad muy importante de la GIG.

D. Fomento de la capacidad

Es fundamental, en el campo de la RIG, poder crear y aumentar la capacidad gubernamental. El desarrollo de la capacidad implica que un gobierno puede: prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la acción futura (Honadle, 1981). Se espera que los gobiernos con mayor capacidad mejoren la gestión de sus programas intergubernamentales. El aumento de la capacidad es el objetivo de muchos programas de desarrollo del liderazgo y de la gestión gubernamental. Por ejemplo, a nivel local, es habitual ofrecer en la valoración comunitaria, la planificación estratégica, el análisis de datos comunitarios y el desarrollo de las instituciones; es decir, ayudar a crear y apoyar a las agencias de desarrollo económico y comunitario. A nivel nacional, desde mediados de los años ochenta, el gobierno del Estado en España interviene en un programa de modernización. Este último tiene como objetivo el desarrollo de la capacidad nacional y subnacional en tres grandes áreas: las estrategias y técnicas administrativas, la renovación y motivación de los recursos humanos y el desarrollo de los principios de la gestión del área funcional (Bañón, 1992).

Si bien resulta muy difícil enumerar de forma específica las cualidades que nos permiten identificar la capacidad, se reconoce de forma generalizada que cuanto mayor sea la capacidad de dirigir el gobierno propio, mayor será la capacidad de gestión intergubernamental. Arnold Howitt (1984) muestra, a través de un análisis profundo de varios casos, cómo la gestión interna sólida puede conducir a una postura más contundente a la hora de lograr subvenciones y hacer frente a programas. La ciudad de Gainesville (Georgia), por ejemplo, se mostró experta en conseguir recursos procedentes de fuentes estatales y nacionales para financiar su desarrollo, sobre todo porque sus directivos fueron capaces de llevar a sus gobiernos hacia el ideal propuesto por los criterios de capacidad de Honadle. Asimismo, los gestores de los servicios sanitarios y sociales del Estado de Washington pudieron anticipar y aprovechar para sus propios usos internos un nuevo programa nacional de subvenciones en bloque gracias a su habilidad para prever el futuro. Demostraron que otras varias capacidades de gestión les dotaban de ventajas significativas. El estudio realizado por Timothy Mead (1981) sobre varias ciudades de los EE. UU. identifica seis procesos asociados a los niveles elevados de capacidad:

- 1) Las personas competentes ocupan tanto cargos electos clave como administrativos, y existe una continuidad sustancial entre los últimos.
- 2) Las prácticas de gestión fiscal se utilizan como herramientas de políticas que permiten planificar y controlar el capital y las operaciones.
- 3) Los empleados públicos reconocen la legitimidad de la preocupación por la igualdad en las políticas públicas y la administración pública.
- 4) Los procesos abiertos de toma de decisiones facilitan el intercambio de puntos de vista entre los ciudadanos y los funcionarios.
- 5) Los servicios públicos se prestan de manera efectiva y eficiente.

- 6) Se utilizan sistemas de gestión de la información que faciliten flujos de toma de decisiones entre los sectores políticos y administrativos, y dentro del sector público.

El trabajo de Mead es uno de los pocos estudios sobre capacidad que identifica y compara las prácticas gubernamentales específicas (véanse también McGuire, Rubin, Agranoff, Richards, 1994).

Aunque en las ciudades más grandes varía la capacidad, el fomento de la misma supone un problema, en todos los países, mayor para los gobiernos de tamaño más reducido. A medida que la complejidad de la función de un gobierno ha aumentado en lo que se refiere a la gama de responsabilidades y las tecnologías necesarias para administrar programas, el problema de la capacidad de los gobiernos más pequeños para planificar, organizar y prestar servicios públicos de forma eficaz se ha agudizado. Brown y Glasgow (1991) proponen cuatro categorías de actuaciones que los gobiernos pequeños pueden realizar para fortalecer sus capacidades. Primero, pueden aumentar su grado de profesionalización mediante la formación en planificación estratégica y desarrollar bases de datos que analicen las tendencias económicas en un área, así como ampliar la base del liderazgo, movilizándolo y trabajando conjuntamente con diversos grupos comunitarios. En segundo lugar, los gobiernos pequeños pueden modificar su estructura organizativa, al incorporar a un experto en temas intergubernamentales o en desarrollo, o al contratar los servicios de un profesional autónomo a tiempo parcial o de un consultor. En tercer lugar, los gobiernos pueden formar parte de una corporación interlocal mediante acuerdos de servicios conjuntos, contratando servicios o ampliando su red de operaciones para incluir a comunidades vecinas (véanse los ejemplos expuestos en el apartado sobre la gestión cooperativa), o solicitando la asistencia de, o trabajando con, los organismos de gobierno regionales. Y en último lugar, pueden utilizar métodos organizativos y de gobierno innovadores para aumentar la eficiencia del servicio, tales como compartir las instalaciones y el personal, consolidaciones organizativas (p. ej. hospitales), el uso de las telecomunicaciones de fibra óptica para proporcionar servicios, o hacer mejor uso de los voluntarios, como, por ejemplo, a los planificadores retirados, los médicos, ingenieros, artesanos, arquitectos o especialistas financieros.

E. Exenciones, programas modelo, programación especial

Este enfoque se basa realmente en varios de los enfoques previos de la GIG, pero en vez de emplear medios de entre los permitidos, los gobiernos necesitan alguna forma de tratamiento local “asimétrico” que no se suele ajustar ni técnica ni aparentemente a las normas, reglas, reglamentos o directrices, pero sí que favorece los objetivos de los agentes locales. Estos esfuerzos pueden adoptar muchas formas, aunque en la GIG generalmente implican la petición de una exención oficial para un reglamento o condición de un programa, una suspensión o modificación de los múltiples requisitos/regulaciones de programas, o las alteraciones en las condiciones tributarias mediante la redefinición del programa como modelo o experimento, así como otras formas de tratamiento fiscal único. Tales esfuerzos, con frecuencia, son esenciales para impulsar un programa concreto cuando las normas en sí mismas constituyen el obstáculo a efectos generales para alcanzar los objetivos de ese programa. Al contrario de algunas interpretaciones erróneas, estos esfuerzos no son ilegales, puesto que se trata de negociar una aprobación oficial para eliminar algún obstáculo. Tampoco carecen de ética, ya que el terreno de juego está ostensiblemente abierto a todos los que persigan tales ajustes de gestión para conseguir sus fines. Estos esfuerzos se articulan en base a los otros enfoques porque es un liderazgo efectivo y bien orientado, actuando en nombre de gobiernos con un alto grado de capacidad que utiliza y aprovecha sus contactos intergubernamentales y canales de comunicación regulares para reconocer y eliminar los obstáculos que se le interpongan.

Algunos sencillos ejemplos ilustran la clase de cambio que se propone aquí. En primer lugar, en los EE. UU., en el programa de subvenciones en bloque para el desarrollo comunitario de pequeñas ciudades de Dakota del Norte, en el apartado de desarrollo económico, existe una norma impuesta por el Estado que prohíbe los préstamos de capital de riesgo para las empresas que no sean del sector primario. Un grupo de desarrollo local en una pequeña localidad situada al este del Estado pretendía ayudar al comprador potencial del único comercio de maquinaria agrícola de la zona, cuyo propietario se jubilaba, y que corría el riesgo de tener que cerrar como consecuencia de ello. El comprador no podía pagar los tipos de interés que ofrecía el banco local. Éste no quería extenderle un crédito por más del 60 por 100 de la cantidad total necesaria. El grupo de desarrollo comunitario de la localidad y el alcalde solicitaron un préstamo de retención empresarial especial para negocios a los administradores estatales de la subvención en bloque para el desarrollo comunitario en el Departamento de Desarrollo Económico y Financiero, argumentando que el comercio en cuestión formaba una parte integral del sector de industria primaria local, es decir, la agricultura. Los funcionarios estatales discutieron la solicitud en una reunión con el Departamento de Desarrollo Económico

y Financiero. y concluyeron que aunque su norma prohibiendo créditos para fines comerciales era quizá demasiado rígida (particularmente en vista de los nuevos programas que ofrecían capital de riesgo al sector primario), no deseaban ver esta limitada cantidad de fondos acaparada por retenciones o ampliaciones comerciales cuando la economía necesitaba mejoras de desarrollo e infraestructura del sector industrial primario. Por tanto, decidieron conceder una exención especial a esta regla, concediendo el préstamo para el comerciante de maquinaria agrícola y estableciendo un procedimiento de trabajo por el cual cada solicitud de préstamos comerciales que presentase una localidad se estudiaría caso por caso a partir de entonces. La norma no se iba a cambiar ni se iba a dar a conocer públicamente la exención concedida.

En segundo lugar, los esfuerzos de programas modelo con frecuencia se utilizan de forma “empaquetada”. Actualmente, en muchos países, la legislación sobre zonas de desarrollo empresarial hace hincapié en desgravaciones fiscales y la desregulación. Eisinger (1988) nos informa que las características más comunes de las zonas empresariales incluyen nuevos créditos laborales, subvenciones dedicadas a algo específico, desgravaciones fiscales para propiedades locales y exención de impuestos internos sobre materiales de construcción nuevos. Algunos estados de los EE. UU. permiten también las exenciones fiscales sobre el impuesto de sociedades estatal y de ventas locales, acceso privilegiado a capital a bajo costo, desgravaciones y mejoras del servicio público. como por ejemplo. la infraestructura, Presumiblemente, una localidad que no sea una zona empresarial podría solicitar ¿una o más de estas características de zona empresarial para fomentar sus propios esfuerzos de desarrollo. Por ejemplo, el ayuntamiento de una pequeña ciudad de Ohio, para atraer empresas. solicitó el mismo tipo de reducción fiscal por la propiedad que contemplaba la legislación estatal sobre zonas empresariales. La reducción fiscal sin zona empresarial fue establecida, cuando la ciudad consiguió que se instalase una fábrica automovilística de propiedad extranjera. El Estado concedió al ayuntamiento un permiso similar al de las zonas empresariales como un “esfuerzo-demonstración”, pero lo restringió a todo los nuevos emplazamientos, instalaciones o ampliaciones manufactureras durante un plazo de cinco años. De forma similar, una ciudad de Illinois recibió un pequeño préstamo de capital de riesgo procedente de los fondos para zonas empresariales como un “experimento único” para facilitarle la implantación de nuevas tecnologías.

La programación especial puede contemplar tanto legislación como permiso especial administrativo para recibir un tratamiento diferente a otras jurisdicciones, constituyendo una forma autorizada de burlar los reglamentos, normas y directrices. Las cuatro primeras zonas económicas especiales de China (SEZ) se revelaron como lugares donde se podían sopesar y examinar diferentes prácticas de desarrollo. Por ejemplo, en la frontera de China con Hong Kong, la SEZ de Shenzhen se inició aplicando prácticas relacionadas con la financiación de capital, el comercio exterior, el marketing interno, el empleo y los salarios laborales, la autonomía de empresa pública. los servicios bancarios extranjeros, las relaciones horizontales entre pequeños grupos empresariales locales y la flexibilidad en el alquiler de terrenos. Otros experimentos se realizaron en otras SEZ. Estas demostraciones dieron lugar a su vez a un nivel más elevado de incentivos financieros y a otro tipo de alicientes con el objeto de fomentar la flexibilidad y las iniciativas locales. Estos y otros esfuerzos en la provincia de Guangdong se vieron reforzados por una postura política más abierta a la experimentación. Las palabras más de moda eran *mosuo* (ir a tientas), *tansuo* (probar) y *shiyen* (experimentar) (Vogel, 1989). Por ello, Guangdong se situaba en la vanguardia de las reformas: no siempre iba el primero, pero aprovechaba el perfil de programa modelo para llevar el sistema hasta los límites posibles.

Cualquier tipo de “tratamiento asimétrico” exige que los agentes gubernamentales utilicen sus redes de contactos y canales de comunicación para explorar e intentar abrir nuevas vías de oportunidades para conseguir unas interpretaciones más amplias. centrándose siempre en los propósitos del programa en vez de tener como único objeto romper las reglas y comprendiendo que, en el mejor de los casos, el éxito tiene una probabilidad de cuatro sobre cinco. Sin embargo, en el juego de la GIG, esta probabilidad es mejor que no tener ninguna por no intentarlo nunca.

F. Desregulación y flexibilidad regulatoria negociada

Este enfoque supone una variante sobre lo descrito anteriormente. Se trata de que los gestores pretenden cambiar un reglamento o una norma según su aplicación a una situación particular si ésta impide desarrollar un programa, o si puede suponer un coste muy alto para su propia jurisdicción. La cuestión de ayuda o ajuste regulatoria no es nada fácil porque la mayoría de los objetivos de tales reglamentos persiguen importantes fines nacionales; p. ej., la protección ambiental, el acceso de los minusválidos a las instalaciones públicas o la igualdad de oportunidades laborales. Pero la aplicación universal y estándar puede convertirse en un impedimento para el desarrollo (Stenberg, 1992). Además, muchas regulaciones no tienen una sola

aplicación, es decir, condicionan las actuaciones en un área debido a otra legislación. En los EE. UU., por ejemplo, las ayudas financieras a las localidades para el tratamiento de aguas residuales pueden comportar en otra parte el incumplimiento de otras normas tales como las reguladoras de aire limpio. Los agentes gubernamentales siempre tendrán que calcular los costes y beneficios –políticos o económicos– de seguir adelante con un proyecto, de buscar ayuda para superar una norma cuyos efectos potencialmente sean adversos.

A menudo, los gestores subnacionales han negociado las prohibiciones estatales de zona para abrir áreas previamente restringidas a diversas formas de desarrollo. Por ejemplo, en Columbus, Ohio, hace algunos años, un proyecto local para encontrar emplazamientos adecuados para minusválidos incumplía aparentemente los reglamentos estatales concernientes a la dispersión: la decisión final que siguió a una prolongada batalla local, excluía ciertos tipos de minusválidos, p. ej. los drogadictos y los enfermos mentales. Se solicitó ayuda para superar las barreras reglamentarias y se concedió una excepción para la zona. Otro ejemplo que se podría citar trata de las normas avanzadas sobre tratamiento de aguas a nivel nacional que pueden ser bastante costosas. Por ejemplo, un incremento del 5 por 100 de mejoras de tratamiento puede igualar el coste del primer 80 por 100. Las tarifas por el suministro de agua pueden representar una parte importante del gasto de ciertas plantas industriales, p. ej., de procesamiento de la madera, hidroeléctricas. Por tanto, conseguir una ayuda para evitar el coste de ese último 5 por 100, o de una parte de éste, puede mantener o reducir las tarifas de agua, lo que puede suponer un coste decisivo para el emplazamiento empresarial. Otro ejemplo se refiere a una ciudad de Florida que pretendía lograr una exención en la aplicación de la legislación estatal de construcción que restringía las construcciones subterráneas para fines de almacenamiento, fundamentalmente debido a problemas relacionados con el suelo y el drenaje. Estudios geológicos habían indicado que el solar en construcción no afectaría al drenaje. Por tanto, la ciudad solicitó y logró un permiso excepcional que posibilitara la construcción del sótano, permitiendo un ahorro de costes por no tener que construir un almacén independiente.

En algunos casos, la solicitud de ayuda oficial para evitar ciertas regulaciones por parte de un gobierno conduce, después de haber sido objeto de revisión por los reguladores, a un cambio favorable para un conjunto de gobiernos regulados. En 1992, un municipio de Dakota del Sur (a través de su agencia regional de planificación) solicitó una modificación de las regulaciones sobre los controles de auditoría para la Administración Agrícola, la FmHA. En este caso, las auditorías fiscales a nivel de toda la comunidad fueron exigidas por las regulaciones federales. Los empleados de la FmHA exigían que se realizara otra auditoría en la mayoría de ciudades con préstamos pendientes en un plazo de noventa días tras el cierre del ejercicio en la ciudad. Tales auditorías pueden suponer un coste de entre 2.000 y 4.000 dólares cada año, y a lo largo del plazo de un crédito los costes de una auditoría pueden llegar a igualar la cantidad del préstamo original. Esto ha supuesto un problema sobre todo para localidades pequeñas, donde los préstamos tienden a ser menos cuantiosos. La FmHA modificó las condiciones para que la auditoría adicional sólo fuese un requisito para las comunidades con ingresos brutos anuales iguales, o superiores, a los 500.000 dólares. También, se amplió el plazo de noventa a ciento cincuenta días para aquellas comunidades todavía sujetas a tal control. Al igual que en el apartado anterior, los regulados nunca pueden saber cómo se podría modificar el sistema a menos que intenten hacerlo, y aunque es poco probable que se logre un cambio generalizado tal como el de la FmHA, se dan suficientes casos de éxito para alentar a los agentes de desarrollo local para “seguir gestionando intergubernamentalmente”.

G. Elaboración conjunta de políticas o colaboración en el proceso de la elaboración de políticas

Una herramienta de creciente importancia en la GIG consiste en la participación de los gobiernos afectados en la elaboración de conjunta o “compartida” de políticas de manera formal o informal para realizar los propósitos generales. Puesto que los programas son financiados cada vez en mayor medida por el gobierno central, pero llevados a cabo por gobiernos intermedios, gobiernos locales y organizaciones locales no gubernamentales, la interdependencia correspondiente genera una mayor necesidad de interacción en el gobierno más allá de la frase tradicional “nosotros proponemos” y “ellos disponen”. Resulta necesaria una acción más concertada, en la que las partes afectadas, o sus representantes, vayan más allá de la aprobación/autorización inicial, y elaboren estrategias prácticas de implantación (Agranoff, 1992). Como ha afirmado claramente Hanf (1978), “la capacidad de las unidades de decisión individuales es tan dependiente de otras unidades además de sus propias elecciones que la principal tarea es servir políticas coordinadas”. Como resultado, la colaboración en la elaboración de políticas exige la intervención de los gobiernos de nivel superior en un proceso de la GIG con agentes subnacionales, superando su tradicional postura mediante

controles legales de cumplimiento, medidas para hacer respetar las reglas y las auditorías fiscales o, como mantiene Kaufman (1986), la búsqueda de “dirección, control y evaluación”.

Existen muchos ejemplos de la elaboración conjunta de políticas. Cuando el estado de Kentucky administraba la subvención en bloque para el desarrollo comunitario de las pequeñas ciudades como proyecto experimental (en 1951 se convirtió en un proyecto nacional), el director estatal diseñó el programa a través de un comité técnico y un comité político para definir los criterios de selección y establecer las directrices del programa. Los comités fueron compuestos por empleados públicos locales y administradores de zonas de desarrollo. Las principales asociaciones gubernamentales locales y los funcionarios estatales de los departamentos de los programas y empleados federales del HUM tenían también representación. Los últimos trabajaban muy estrechamente con los empleados de nivel estatal en todas las fases del proceso, la definición de parámetros del programa, los procedimientos de formación y las visitas al lugar. El resultado fue no sólo un mayor pragmatismo en las políticas sino que “este proceso de trabajo conjunto fortaleció las relaciones federales-estatales” (Howitt, 1984).

La colaboración en la elaboración de políticas no es exclusiva de EE. UU. Aunque no siempre con éxito, Hesse (1987) traza la evolución del sistema alemán desde “el federalismo cooperativo” hacia un sistema donde los *Länder* negocian cada vez más las políticas antes de su ejecución. Esto se deriva no sólo del papel especial de los *Länder* en la cámara alta del parlamento, sino de las tareas conjuntas especificadas en la Constitución. Asimismo, una serie de políticas en materia de salud pública, servicios sociales, y el uso multilingüístico han sido desarrolladas por “comisiones mixtas” formadas por empleados públicos nacionales y de otras jurisdicciones territoriales que elaboran “planes concertados”. En algún caso, como el de la Subvención General para Servicios Sociales, no existe ni siquiera una ley nacional que lo contemple. Cada una de las dieciséis administraciones regionales participantes promulgó su propia legislación basada en normativas concertadas (Agranoff, 1992).

H. Disminución del alcance de la supervisión central

Como se ha indicado en el apartado anterior, muchas transacciones de la GIG se basan en si los gobiernos receptores/regulados cumplen las normas, han seguido las directrices o se ajustan a los principios de auditoría. Si bien no cabe duda de que tales interacciones son convenientes, lo que ha sucedido con demasiada frecuencia es que se han convertido en la esencia del proceso de la GIG y representan otra variación de forma por encima del objetivo en la gestión pública. Estos esfuerzos tienen el efecto de desviar la energía intergubernamental de los resultados. Como un mecanismo para evitar la mentalidad de cumplimiento, la gestión basado en el rendimiento de la actuación se emplea de forma frecuente para asegurar que el *programa* se está cumpliendo.

En varios gobiernos de Estados Unidos se ha visto una tendencia hacia el fomento basado en el rendimiento. Durante los años ochenta, la Ley de Asociación para la Formación Laboral empezó a impulsar el seguimiento y la evaluación del rendimiento de las actuaciones, reduciendo la vigilancia detallada de los principales patrocinadores locales, haciendo hincapié en la creación de una base de datos nacional con información sobre el éxito de los programas e imponiendo a las unidades locales el requisito de suministrar dicha información. Dos de los programas de la Administración de Desarrollo Económico, la Asistencia Especial de Ajuste y el de las Subvenciones y Créditos para Obras Públicas, han sido muy flexibles en lo que se refiere a los usos previstos y han sido adjudicados y sujetos a un seguimiento más bien en función del número de empleos que crean y de su potencial para sustituir el empleo en declive. Del mismo modo, el programa UDAG, actualmente eliminado, no solamente permitía a los gobiernos locales usar su discreción para decidir el destino de los fondos (la infraestructura, el desarrollo industrial y el desarrollo comercial) imponiendo pocas restricciones sobre los rendimientos de las inversiones y las condiciones de reembolso, sino que también tuvo un seguimiento menos intenso, y los costes y las estimaciones de los empleos creados se utilizaron como medidas de rendimientos que fueron compensados con regulaciones detalladas. Por tanto, Eisinger (1988) señala que este programa fue analizado más minuciosamente en lo que se refiere a los resultados de las actuaciones que cualquier otro programa federal.

De modo similar, muchos programas de préstamo de capital de riesgo gestionados por gobiernos han racionalizado su aplicación para asemejarse a los préstamos comerciales y exigen muy poca información posterior sobre los resultados, solamente estados de cuenta sobre los pagos del crédito e informes correspondientes al final del proyecto. Sólo se realizan auditorías en caso de que se produzca una serie de impagos o deudas. El Banco de Dakota del Norte (BND), un banco de propiedad del estado, tiene un fondo de créditos para la industria local que no exige ningún trámite de solicitud (que no sea otra que la solicitud bancaria comercial paralela), recibe aprobación automática si existe la del banco comercial, y no tiene

requisitos de seguimiento ni controles de cumplimiento. El BND está más interesado en ampliar el fondo de capital para el desarrollo empresarial y la creación de empleo que en realizar controles de cumplimiento. La evaluación del programa del BND ha revelado que el fondo de créditos para la industria local tiene aproximadamente la misma tasa de impagos que los préstamos comerciales más grandes. El BND ha llegado a la conclusión de que los costes de tramitar y controlar el préstamo excederían fácilmente la cuantía total de dinero disponible en el fondo de créditos para la industria local en el caso de que se tramitasen las solicitudes de forma convencional sin contar con los costes del programa y de la auditoría financiera.

El principal problema en la GIG, como afirma Davis (1990), se centra en la decisión sobre el uso u bien de una auditoría o bien de una evaluación. Los auditores, quienes utilizan “el control de la gestión” como un mecanismo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los procedimientos, aplican reglas distintas a las de los gestores de programas, quienes apuestan por el rendimiento de la actuación y la eficacia. Ambas cosas pueden ser necesarias en los programas intergubernamentales, pero a menudo se hace hincapié en los controles de auditoría cuando lo que realmente hace falta es una evaluación. En la GIG, el desplazamiento del énfasis hacia evaluaciones requiere compensaciones por el tiempo y esfuerzos administrativos que supone.

I. Cooperación horizontal/desarrollo de redes

Un enfoque de la GIG cada vez más relevante es la participación a nivel de la implantación en redes horizontales para ayudar a llevar a cabo programas y lograr sus propósitos. Muchas políticas, afirman Hjern y Poner (1981), se desarrollan a través de estructuras horizontales, o grupos de organizaciones o de partes relevantes de las organizaciones. Estas, a pesar de perseguir diversos objetivos individuales, actúan de una forma no-jerárquica siguiendo una cierta *racionalidad programática* y motivadas por un propósito común que permite que los directivos sean capaces de trabajar conjuntamente. Aquí Hjern y Porter se refieren específicamente a los agentes locales que implantan programas nacionales, pero otros investigadores han subrayado la eficacia del trabajo dentro de una estructura de redes a niveles interlocales (Bennett, 1990; Flora y Flora, 1990; Green *et al.*, 1990). El estudio realizado por Green, por ejemplo, examinó 105 proyectos de autodesarrollo local clasificándolos en tres categorías –preservación histórica/turismo, desarrollo comunitario (fondos de créditos, instalaciones sanitarias, etc.) y desarrollo comercial e industrial– y, prácticamente, todos ellos implicaban redes horizontales con la presencia de empresas locales o intereses comerciales, el gobierno local y organizaciones de desarrollo local. Otro rasgo destacado era que un número muy reducido de estos proyectos aprovechaba también sus conexiones con redes regionales, sobrepasando el ámbito de un solo gobierno local.

Se ha escrito mucho sobre la construcción de redes locales (p. ej., Brody, 1991; Bravo y Mechan, 1987; Dones, 1990; Bryson, 1992), incluyendo las fases del proceso así como las ilustraciones de los diversos mecanismos que se utilizan para crear tales configuraciones dentro del ámbito del desarrollo económico y comunitario incluyendo fundaciones, corporaciones de desarrollo comunitario, cooperativas de consumidores, e instituciones y mecanismos financieros organizados localmente. En cuanto al proceso, la documentación normalmente explica las fases implicadas en la ampliación de un grupo o núcleo de liderazgo para formar una red utilizando todas las técnicas posibles, desde las de un modelo de planificación racional adaptado a un proceso de adopción de decisiones de múltiples grupos hasta la creación de coaliciones. En prácticamente cada uno de los 105 casos estudiados por Green (1990), las redes locales no se creaban solamente desde dentro, sino que también contaban con la asistencia crítica de agencias nacionales, estatales y regionales para poder avanzar con sus proyectos de autodesarrollo.

La importancia del uso de redes en la GIG es su utilidad como mecanismos para gestionar la naturaleza altamente *interdependiente* del proceso de las políticas públicas, para intentar hacer un fondo común de las distintas aportaciones de recursos y sacar provecho de ellas para crear bases de soporte y determinar las acciones más viables. Se trata de un proceso de adopción de decisiones conjunto/de poder compartido que requiere no solamente asistencia externa, sino capacidades internas para lograr una dirección, una decisión y una ejecución interactivas. Mandell (1991) identifica estas agrupaciones verticales como *estructuras de programa*, o configuraciones institucionales bien marcadas ligadas a tareas específicas, que funcionan dentro de los contextos de las políticas públicas y llevan a cabo programas públicos.

J. Reorganización gubernamental/enfoques del grado de eficiencia

Este aspecto de la GIG tiene una larga historia y ha recibido más atención que muchas otras técnicas. Básicamente, muchos gobiernos locales disponen de la posibilidad de aumentar su grado o escala de

eficiencia, y quizá de reducir los costes, mediante el uso de diversas técnicas organizativas o enfoques innovadores. Estos incluyen, entre otros, la concentración de ciertos servicios –escuelas, hospitales, transportes, facilidades de refugio/detención– para conseguir una escala suficiente. En otros casos, la descentralización de los servicios es más lógica, como es el caso de los que disponen del apoyo de la tecnología de las comunicaciones, acuerdos recíprocos de servicios entre distintas jurisdicciones, la compra y contratación de servicios y una reorganización/consolidación de las unidades de gobierno. Éstas son variaciones que se dan en la GIG cooperativa y es una práctica muy común en los Estados Unidos. dada la multiplicidad de jurisdicciones y de tipos de organizaciones gubernamentales existentes (Henderson. 1984: Shanahan. 1991; Zimmerman, 1973).

Estas transacciones cooperativas implican algún tipo de acuerdo entre las jurisdicciones. Existen varias clases de gestión cooperativa. Al nivel más básico, se trata de intentos informales de cooperación y acuerdos no escritos elaborados por funcionarios para una actividad. Un contrato de servicio supone la prestación de un servicio por parte de una unidad de gobierno para otra, y a cambio de una remuneración. Los acuerdos para ofrecer servicios conjuntos o acciones paralelas son acuerdo concertados entre dos o más gobiernos para planificar, financiar y prestar servicios de una forma conjunta. Un acuerdo cooperativo constituye un compromiso formal según el cual dos o más gobiernos asumen ciertas obligaciones recíprocas. Las transferencias de servicios suponen el traspaso permanente de competencias por un servicio desde una unidad gubernamental a otra entidad, que puede ser otro gobierno o una organización privada (Henderson, 1984).

Si bien en algunos países la consolidación/reorganización gubernamental es muy poco común, es bastante frecuente en otros (Dente y Kjellberg, 1988: Shanahan, 1991). En los años ochenta, la provincia de Guangdong organizó sus unidades a nivel de condado o comarca en una serie de regiones metropolitanas, fundamentalmente a fin de conseguir ventajas de escala, aprovechando las capacidades de planificación regional y de abordar el desarrollo de forma coherente. Suecia es uno de los numerosos países del norte de Europa que ha consolidado sus estructuras de gobierno municipal para convertirlas en agentes locales más eficaces del Estado de Bienestar, de otros servicios públicos así como los gobiernos comarcales para hacerlas más eficientes en cuanto a la planificación. Se espera que las comarcas se unan también a las estrategias regionales (Vise y Amná, 1992; Elander y Montin, 1990). Muchos otros gobiernos europeos o bien han consolidado sus gobiernos locales o bien han promovido la creación de órganos o gobiernos regionales para aumentar la eficiencia de los programas y mejorar la GIG (Dente y Kjellberg, 1988).

VIII. Conclusión: tendencias en la RIG

En este último apartado se intentará resumir la discusión anterior en una serie de conclusiones respecto a la situación actual de las RIG/GIG, proponiendo áreas adicionales de posible interés para los directivos gubernamentales profesionales. La identificación de las principales tendencias respecto a las últimas prácticas intergubernamentales en las administraciones occidentales indica que muchos países se están enfrentando a problemas intergubernamentales similares.

A. Nuevas estructuras gubernamentales

La primera tendencia es el realineamiento de las estructuras gubernamentales nacionales y subnacionales y la creación de otras nuevas a fin de facilitar el funcionamiento del Estado de Bienestar y acomodar las nuevas y emergentes demandas políticas. La reorganización del gobierno local, y sobre todo la consolidación de los pequeños gobiernos locales del norte de Europa, constituye un aspecto a considerar (Dente y Kjellberg, 1988; Page y Goldsmith, 1987). Como se mencionó anteriormente, otro aspecto es la creación de organismos regionales a efectos de planificación, operaciones y representación. En los EE. UU., la regionalización subestatal aumentó considerablemente durante los años sesenta y setenta, antes de disminuir en los ochenta. Sin embargo, en algunas zonas de Europa –Francia, Alemania, Italia, España– se han fortalecido los gobiernos regionales como una alternativa a la consolidación de los gobiernos locales (Picard y Zariski, 1987; Sharpe, 1988). Como se ha observado, alguno de estos nuevos gobiernos ha asumido más responsabilidades que las de planificación y coordinación, ya que les corresponden también responsabilidades legislativas y operativas. En España han sido transferidas competencias en muchas áreas de programas nacionales a las comunidades autónomas.

El concepto de gobierno autónomo podría surgir como un nuevo modelo de gobierno subnacional. Un ejemplo vigente es la isla Gotland, un territorio de habla finlandesa que es una comunidad autónoma de Suecia y que ha recibido, en efecto, competencias de gobierno sobre la política interna. Éste es el modelo a

que aspira el País Vasco, que se ha propuesto como alternativa a la situación de Quebec en Canadá y para la parte árabe de Israel, y podría ser el modelo para Hong Kong cuando sea devuelto a China en 1997.

A un nivel nacional, existe una creciente tendencia a crear organizaciones para-públicas para desempeñar funciones y programas gubernamentales adicionales. Muchos de estos organismos implican alguna forma de colaboración que incluye intereses privados. Por último, algunos programas nuevos que han sido gestionados a nivel nacional están siendo devueltos a los gobiernos subnacionales, sumándose a la larga relación de departamentos ministeriales con los que los gobiernos subnacionales deben trabajar (Rose, 1954).

B. Devolución de responsabilidades operativas

Esta tendencia es obviamente una consecuencia del principio de descentralización. A medida que un gobierno nacional se va extendiendo, y lo hace de una forma no-ejecutante, impulsa una gran expansión en los niveles inferiores, lanzando los programas sobre las comunidades locales (Peters, 1988; Rose, 1984). Sin embargo, este movimiento descendente se ha producido por más motivos que los meramente administrativos. Existe una mayor preocupación por la diversidad de las políticas públicas, permitiendo que el suministro de servicios se ajuste a las demandas locales concretas. Además, han surgido crecientes demandas políticas para controlar a nivel subnacional los recursos (recaudación fiscal) originados en esas comunidades. Existe también una mayor preocupación por incluir un grado de responsabilidad de los programas entre los ciudadanos afectados y el electorado local, a fin de conseguir unos objetivos accesibles, una actuación local eficaz y una adaptación local rápida ante las circunstancias cambiantes. Como resultado, el énfasis del gobierno nacional en las RIG ha ido cambiando de la definición de los detalles de “la prestación de servicios” u “operaciones” al establecimiento de un entorno legislativo apropiado, siempre posibilitando una mayor flexibilidad en la ejecución. En muchos países, estos fenómenos son relativamente nuevos, y los gobiernos centrales no siempre están dispuestos a renunciar al control que ejercen, o al menos pretenden mantener para ellos los controles legales y fiscales a medida que los controles operativos pasan cada vez más a estar en manos de los funcionarios subnacionales.

C. El desplazamiento hacia abajo de las cargas financieras

Paralelamente a la delegación de programas, han aparecido expectativas del gobierno nacional para que los gobiernos subnacionales financien una mayor parte de los programas. Esto no ha sido forzosamente un corolario de la devolución de programas, sino una consecuencia de la crisis financiera global del Estado de Bienestar. A raíz de la creciente demanda política de servicios sociales y a la vez que los recursos han dejado de crecer, se ha visto un intento de traspasar los costes a los gobiernos subnacionales (Walker, 1991). Los gobiernos centrales no están solamente reduciendo los niveles de subvenciones y financiación, sino que están aumentando las condiciones impuestas a los subnacionales. Algunos programas nuevos, aparecidos como respuestas políticas a las demandas de algunos grupos de presión, se están ofreciendo como “experimentales” y cuentan con una financiación disponible en forma de subvenciones de proyectos, reduciendo el alcance nacional de la cobertura. En cualquier caso, la práctica intergubernamental prevaleciente entre los gobiernos nacionales es la de exigir determinadas actuaciones a los gobiernos subnacionales sin proporcionarles ayuda financiera. Este “mandato sin financiación”, nombre por el que se conoce en los Estados Unidos, es un fenómeno casi universal (Stenberg, 1992; Zimmerman, 1993).

D. Influencias central sobre la financiación subnacional

Un corolario de la crisis financiera global del Estado de Bienestar es la disminución de los ingresos públicos y el agravamiento de los déficits presupuestarios. Por ello, en la mayoría de los países se han producido recortes en el crecimiento del gasto del sector público. Esto ha supuesto la necesidad nacional de gestionar la política fiscal a través del control del gasto de los gobiernos subnacionales. Aunque el caso más visible se dio en Gran Bretaña durante la administración de Thatcher, se han introducidos controles sobre el gasto de los gobiernos locales en varios países (Elander y Montin, 1990; Wiltshire, 1992). Otros medios de control central incluyen los instrumentos nacionales para recuperar costes, tales como son la imposición de tarifas para el usuario, cuotas a pagar por los servicios en función del nivel de salario, las licencias o cuotas de utilización para el uso público, precios de alquiler por hacer uso de las instalaciones públicas y las tasaciones especiales en caso de realizar mejoras públicas. En algunos países han surgido varias formas de innovación fiscal autorizadas o legisladas nacionalmente al vincular los beneficios y los impuestos, como, por ejemplo, la redistribución de los costes a los usuarios reales de los servicios, cobrando por el uso de un

servicio según sea la capacidad de pagar del usuario. Estas y otras innovaciones están diseñadas para trasladar los costes fiscales hacia los beneficiarios (Bennet, 1990). Para muchos observadores, este control racional sobre las finanzas supone una tendencia contraria a la descentralización de los programas.

E. Prestación innovadora de servicios

Las tendencias enumeradas anteriormente, especialmente las exigencias financieras, han suscitado un interés por reducir el gobierno y buscar mecanismos alternativos de acción. En cierta medida, el interés por desplazar las fronteras de gobierno se extiende más allá de la presión fiscal. Algunos creen que un menor grado de gobierno reportará más beneficios, ya que la producción gubernamental es ineficiente si la comparamos con las alternativas que ofrece el mercado, y que los programas gubernamentales fomentan la dependencia individual y que la dependencia de los gobiernos subnacionales en las subvenciones y ayudas financieras es una creciente y especial forma de dependencia (Bennet, 1990). Otros simplemente creen que un gobierno no debería tener el monopolio sobre la prestación de los programas y de los recursos (Ross y Friedman, 1990). Por ello se han emprendido muchas innovaciones que afectan a los agentes que prestan servicios. Un experimento interesante ha sido el programa sueco de la “comuna libre”, donde los gobiernos locales se veían relativamente libres para elegir sus propios mecanismos de distribución. Después de algún tiempo, estos experimentos se convirtieron en universales (Montin, 1992). La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1987) ha elaborado una lista de medios alternativos para la provisión gubernamental de servicios:

- 1) La regulación de los contratistas del sector privado mediante contratación, el desarrollo de contratos, el control sobre las normas, el uso de concursos públicos.
- 2) Cooperativas, fundaciones, asociaciones, organizaciones sin ánimo de lucro.
- 3) Organismos voluntarios y caritativos.
- 4) Colaboración entre los sectores público y privado.
- 5) Sectores paraestatales. El grado de utilización de estos medios alternativos de prestación de servicios aumenta, con la consiguiente introducción de nuevos agentes de la GIG.

F. La eficacia en la gestión de las políticas

Una última tendencia se refiere al mayor interés en lograr la eficacia en la gestión. No solamente la presente es una era de GIG, sino que abordar ajustes en los programas resulta claramente insuficiente. Se está prestando una creciente atención a la efectividad o eficacia de los programas. Tradicionalmente, los temas de preocupación administrativos en las RIG se han basado en el cumplimiento: vigilancia legal, auditorías fiscales e inspecciones. Como se ha afirmado, el enfoque de la GIG ha sido limar diferencias y fraguar los compromisos marginales para lograr resultados. Hoy en día, está cobrando relevancia una nueva dimensión que trata de la eficacia del programa, planteándose la cuestión básica: “¿está funcionando el programa?”. Esto exige la fijación de objetivos de programa más claros y el establecimiento de los criterios de actuación por parte de los políticos y administradores de forma interactiva (Wholey, 1983). Hacen falta vínculos más concretos entre la gestión y la actuación financiera de las políticas. Más importante aún, la eficacia intergubernamental requiere una adopción interactiva de decisiones, es decir, crecientemente descentralizada, flexible e integrada, que implique diversos programas (Agranoff, 1991; Agranoff, 1992; Osborne, 1990). Como consecuencia de esta tendencia, muchos países están empezando a prestar atención a las evaluaciones de las actuaciones y su rendimiento en vez de a los controles de cumplimiento, interesados ya en una gestión basada en los resultados (Wholey, Abrahamson, Bellavita, 1986).