

**COLOQUIO SOBRE «COORDINACION DE LA  
POLITICA EN EL SENO DEL GOBIERNO»,  
CELEBRADO EN SPIRA (ALEMANIA FEDERAL)  
LOS DIAS 16 - 18 DE SEPTIEMBRE DE 1974,  
BAJO EL PATROCINIO DEL GEAP**

35.072.2(061.3)(100)

**1. El Grupo Europeo de Administración Pública**

En el Congreso celebrado en septiembre de 1971 en Roma por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (XV Congreso) se convino en crear un dispositivo institucional que formalizara los intercambios entre los universitarios de Europa. El mencionado dispositivo institucional nació, con el nombre de «Grupo Europeo de Administración Pública» (GEAP), en la reunión que al efecto se celebró en Bruselas en

marzo de 1973. En una segunda reunión, que tuvo lugar, asimismo, en Bruselas, en febrero de 1974, los asistentes a la primera (en un total de diez) se constituyeron provisionalmente en Comité de Dirección, presidido por A. F. Lee-mans, del Instituto de Administración Pública de Amsterdam, quedando la secretaria a cargo de Y. Chapel y de la señorita Estas, ambos del IICA. El GEAP fue reconocido como grupo de trabajo del IICA por el Comité Ejecutivo de éste.

## 2. El coloquio de Spira

### 2.1 REUNIÓN DEL COMITÉ DE DIRECCIÓN

Previsto como primera reunión científica del GEAP un coloquio internacional en Spira, en la Escuela Superior de Ciencias Administrativas del Estado de Renania-Palatinado, los temas y relatores fueron acordados en la reunión de Bruselas de febrero de 1974. El coloquio se celebró durante los días 16 a 19 de septiembre, con una nutrida participación de funcionarios y profesores de la mayor parte de los países de Europa Occidental y de los países socialistas. Paralelamente a las sesiones de trabajo se celebró una reunión del Comité de Dirección.

Tras una primera sesión de carácter informativo, abierta a todos los asistentes al coloquio, en la cual se dio cuenta de los fines del GEAP, se reunió el Comité de Dirección bajo la presidencia de A. Leemans, el día 19 a las 20,00 horas. En la primera sesión aludida se habían propuesto, con una finalidad de sondeo, unos temas para formar grupos de trabajo, los cuales se reunieron a continuación. Los temas fueron los siguientes: Burocracia de las comunidades europeas y COMECON (presidente, A. Molitor); Repartición de las competencias a nivel local (presidente, Roman Schnur); Comités interministeriales (presidente, A. Leemans); Metodología de la investigación y del estudio en materia de administración pública, (presidente, E. Pusic); Organos superiores del Estado (presidente, J. Letowski); Participación

y democracia en la Administración (presidente, Johnson); Protección del medio ambiente, instrumentación y control (presidente, Sobczak). Los medios de acción por los cuales el Estado combina o sustituye el acto de autoridad con procesos de actuación concertada (presidente, J. Stassen); los miembros de cada grupo tuvieron un primer cambio de impresiones con el respectivo presidente o moderador.

El Comité acordó no extremar el grado de institucionalización del GEAP, al menos durante un primer período de dos años. Los miembros se reclutarán mediante contacto directo epistolar, pudiendo haber miembros individuales y colectivos. Asimismo, se previó el nombramiento de dos corresponsales nacionales, por lo menos, por cada país, seleccionados de acuerdo con las secciones nacionales del IICA, uno entre funcionarios y otro entre profesores universitarios, para colaborar desde el país respectivo mediante el envío periódico de crónicas o informes sobre la evolución de la correspondiente Administración. La información enviada por los corresponsales se articularía en un boletín periódico del GEAP. Se fijaron cuotas distintas para los miembros individuales y colectivos.

El Comité ratificó lo acordado en la reunión de Bruselas acerca de las próximas conferencias, quedando fijado el calendario en estos términos:

- 1975 (Mons, Bélgica): Coloquio a celebrar en la Facultad Universitaria Católica de Mons (FUCAM).

— 1975 (Varsovia).

— 1976 (Tampere).

En cuanto a los temas de las próximas conferencias, el Comité resolvió que la de Varsovia estuviera dedicada a la responsabilidad de los funcionarios (administrativa, política, disciplinaria y pecuniaria). La reunión de Mons estará dedicada al papel de las Universidades en la preparación para la Función pública.

## 2.2 TEMAS Y TRABAJOS DEL COLOQUIO

2.2.1 El tema del coloquio, acordado en la reunión de Bruselas, comprendía aspectos diversos de la problemática de la coordinación. El tema ofrecía especial interés si se tiene en cuenta el uso que de este vocablo se hace en el lenguaje normativo, en el que la coordinación aparece en general como un elemento habitual en cláusulas de estilo que envuelven la evidente intención de no decir nada, y asimismo la problematización que el propio concepto reviste en la bibliografía especializada (Mooney, Pfiffner, Koontz-O'Donnell, etc.). Este interés se ve acrecentado con las aportaciones que la ciencia política y administrativa ha recibido de la teoría de los sistemas (políticos, sociales, etc., con «subsistemas» diversos), desarrollada, entre otros, por Easton, Katz, Scott, etc., y que contempla las organizaciones como sistemas cibernéticos en los que los «insumos» (*inputs*) procedentes del medio circundante son convertidos en «productos» (*outputs*), los cuales, a su vez, aportan la energía para nuevos insumos.

2.2.2 A modo de «teoría general» del tema, el profesor Pusic, de la Universidad de Zagreb, expuso la lección teórica básica. Partiendo de una cita de Goethe, en la que se aludía al desatino que implica confundir los medios con los fines, contempla la coordinación de la política de gobierno como parte de la integración del sistema de cooperación que es la actividad de gobierno. La respuesta del sistema ante la diversidad del medio correspondiente da lugar a un proceso continuo de diferenciación (sustitución de un elemento del sistema por dos o más elementos) e integración (reducción del proceso de diferenciación por la acción de la capacidad del sistema para absorber la diversidad). Todo este proceso se desarrolla en tres dimensiones interdependientes: fines, relaciones y técnicas. Tanto los fines como las relaciones y las técnicas se diferencian y se integran: los fines (entre los cuales, a su vez, cabe distinguir una gradación, de fines personales, impersonales sistémicos y transistémicos) se diferencian al aparecer fines y subfines nuevos, y se integran por inclusión y exclusión. Las relaciones entre los componentes humanos del sistema se diversifican, asimismo, con la incorporación al mismo de nuevos miembros; esta diversificación tiene sus límites en las estructuras consistentes en el grupo dirigente, la organización jerárquica (dominante en el gobierno) y la red de equipos de trabajo. Las técnicas (procesos, métodos, procedimientos) experimentan, asimismo, el proceso de diversificación e integración, con

la peculiaridad de una progresiva transición de las técnicas normativas hacia las cognitivas. Estas tres dimensiones son interdependientes, en cuanto que se influyen mutuamente.

2.2.3 ¿Qué reflejo tiene esta concepción en el problema de la coordinación? ¿Qué nueva luz puede aportar al respecto? Las distintas dimensiones del sistema contribuyen en forma diversa a la coordinación, entendiéndose por tal la combinación de las varias actividades de gobierno para lograr los resultados más efectivos y armónicos. En síntesis, el sistema gubernativo se mueve, de los fines personales (sistema autocrático) a los impersonales y sistémicos y a los transistémicos, y a la vez del liderazgo, a la jerarquía y a las relaciones de equipo y de la técnica del trabajo unitario a las técnicas normativas y cognitivas. Por ello, aun cuando los fines personales de un magistrado romano o un monarca absoluto pueden ser un factor eficaz de coordinación, en nuestra época (en la cual el liderazgo está incorporado al sistema jerárquico) la estructura jerárquica presenta un mayor valor coordinativo, si bien el punto clave al respecto lo constituyen las técnicas, pero sólo dentro de su ámbito respectivo. En cambio, las técnicas generales y los «especialistas en generalidad» ofrecen un problema difícil en cuanto a la coordinación en el seno del sistema gubernativo.

2.2.4 La mayor parte de los ponentes y participantes expusieron aspectos jurídicos, constitucionales o administrativos del tema.

Pocos de ellos se ocuparon de los aspectos cibernéticos o de teoría de sistemas. La señorita Perko-Separovic, de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Zagreb, abundando en los conceptos del profesor Pusic (diferenciación, complejidad, integración, coordinación, como cualquier actividad tendente a reducir las tendencias naturales del sistema a la entropía o desintegración), expuso someramente la experiencia yugoslava a partir de 1945, destacando los problemas de la coordinación intrasistémica e intersistémica (coordinación entre las Repúblicas federadas). Asimismo, K. Sipponen aludió a estos temas en su análisis de la función coordinadora del primer ministro, esbozando un somero esquema gráfico del sistema administrativo y de gobierno a partir de las entradas y salidas del sistema y de la retroacción (*feedback*).

2.3 La imposibilidad de realizar una exposición detallada de cada ponencia o informe obligó a que cada ponente expusiera un breve resumen, con remisión al documento correspondiente en cuanto a las ponencias del tema respectivo. Los temas fueron los siguientes:

- Función del primer ministro y de sus servicios en cuanto a la coordinación y la fijación de prioridades.
- Infraestructura administrativa de la coordinación; es decir, órganos de planificación, función presupuestaria, comisiones interministeriales.

Cada uno de los temas fue desarrollado por medio de informes

nacionales, a cuyo efecto los países habían sido elegidos, al parecer, en función de la aportación que la respectiva experiencia política o administrativa representaba con relación a cada tema.

2.3.1 El primer tema fue expuesto a través de la experiencia de los países socialistas, de Francia y de Finlandia. Los relatores fueron J. Starosciak (si bien, por ausencia de éste, la exposición estuvo a cargo de J. Letowki), De Baecque y Sipponen.

El informe de De Baecque destacó principalmente los aspectos constitucionales del tema, matizando la función coordinadora del primer ministro a partir de los textos de la Constitución francesa de 1958 (arts. 21, 39 y 49, entre otros), que configuran su función de director de la política general. Otros aspectos del informe, más específicamente administrativos, hicieron referencia al aparato de apoyo que permite al primer ministro elaborar sus medidas a tal efecto, el proceso decisorio y el de la ejecución de las decisiones.

Precisando más el papel del primer ministro con respecto a la coordinación y a la determinación de prioridades, destaca en especial cuatro supuestos en los que se manifiesta tal función: la elaboración del presupuesto, la distribución de créditos por medio de fondos especializados, elaboración e implantación de determinadas reformas, y relaciones con el Parlamento. Como conclusión del análisis, subraya el carácter central del primer ministro en el ordenamiento francés, pese al dualismo del Ejecutivo; no obstante, su acción coordinadora tropieza con

ciertas limitaciones, que vienen impuestas por la especial posición que en el seno de la Administración ocupa el ministro de Economía y Hacienda, por el particularismo ministerial y otros factores. Sin embargo, los servicios de apoyo de que dispone le permiten ejercer una influencia gracias a la cual puede superar tales limitaciones.

El informe de J. Starosciak destacó especialmente los aspectos específicos de la problemática del primer ministro con relación a los países socialistas: el papel del Partido con respecto a la orientación política, la mayor intervención del Estado en la gestión, que configura al primer ministro como el «gran administrador» de los asuntos de la economía nacional, la distinción entre órganos representativos y órganos administrativos (que implica una subordinación de éstos a las directrices de aquéllos), señalando asimismo las peculiaridades que, en razón de la estructura del ordenamiento jurídico administrativo y de la planificación basada en la «matematización de la política» presentan los Estados socialistas.

2.3.2 El segundo tema iniciaba, según la expresión de Molitor, el estudio de la infraestructura administrativa de la coordinación. Un primer elemento de dicha infraestructura lo constituyen las unidades especializadas centrales o departamentales encargadas de la formulación de directrices políticas y de la elaboración de planes. Como en el primer tema, el desarrollo corrió a cargo de especialistas nacionales: Klaus König (República Federal Alemana),

R. A. Chapman (Gran Bretaña) y K. Svoboda (Checoslovaquia).

El informe de K. König destacó las experiencias llevadas a cabo en Alemania Federal en relación con la planificación política y con los intentos de articular a este respecto los órganos del primer ministro (*Staatskanzlei*) y los departamentos, aludiendo asimismo al intento de formalización de la coordinación mediante el sistema de *Datenblatt*. Menor (por ser más conocido el tema) fue el interés que ofreció la exposición de la experiencia británica a cargo de Chapman, referida a los sistemas de coordinación P. A. R. y P. E. S. C. Por último, el informe de K. Svoboda contenía un análisis principalmente jurídico de la problemática específica checoslovaca, destacando los aspectos normativos de la coordinación y los cauces extranormativos y «no autoritarios» que ofrece el ordenamiento checoslovaco, especialmente a partir de la ley constitucional de 1968, que creó un Estado federal checoslovaco.

2.3.3 Los trabajos aportados por Andrén y O'Cofoigh analizaron las posibilidades que en relación con la coordinación y la fijación de prioridades ofrece la función presupuestaria en la concepción que se refleja en las nuevas técnicas de P. P. B. S., R. C. B. y otras análogas.

Especial interés presenta el trabajo de S. Cassesse, en el que se reconoce el importante papel que de hecho corresponde a los servicios centrales de contabilidad o intervención como elemento coordinador de una Administración que califica de «policéntrica». Di-

cho papel viene a constituir una función subsidiaria, cuya necesidad se ha puesto de manifiesto al perder su significado la primacía de la ley (trasladado el centro de gravedad del Parlamento al Ejecutivo), y la unidad de dirección política de la Administración (por efecto del marcado policentrismo de una Administración, como la italiana, compuesta de más de 60.000 entes). Otros aspectos de interés de la experiencia italiana los ofrece la participación de las regiones en la elaboración del presupuesto, así como las posibilidades que el vigente marco constitucional italiano presenta con relación a posibles reformas del sistema presupuestario.

2.3.4 Finalmente, el cuarto de los temas hacía referencia a las comisiones interministeriales como dispositivo orgánico auxiliar o instrumento de la coordinación. Este problemático dispositivo fue analizado a la luz de la respectiva experiencia nacional por A. G. Delion (Francia), M. Lepper (República Federal de Alemania) y A. Gallego Anabitarte (España). El primero subrayó, en un exhaustivo análisis de la experiencia francesa, el carácter de verdadero concepto de Derecho público que revisten en Francia las comisiones interministeriales, en contraste con el carácter flexible e informal que ofrecen en Gran Bretaña; señaló asimismo que la experiencia francesa muestra la necesidad del dispositivo, por cuanto que la mera reagrupación de ministerios no ha resultado un medio eficaz en cuanto a la coordinación, ya que la necesidad de coordinación no ha disminuído, en casos de tales re-

agrupaciones. No obstante, como conclusión, manifestó que este dispositivo orgánico no debe ser contemplado aisladamente, sino en una articulación con los demás medios de coordinación, dentro de una red funcional que implique al conjunto de los órganos del Estado.

El profesor Gallego Anabitarte esbozó una tipología de las comisiones interministeriales, desde las Comisiones Delegadas del Gobierno hasta los grupos informales de trabajo, sin olvidar a las comisiones de funcionarios superiores caracterizadas por el «mandato imperativo» de sus componentes. Destacó asimismo el valor que en la práctica suelen tener muchas comisiones de coordinación de meras cortinas de humo que ocultan propósitos dilatorios de la solución del problema implicado, aludiendo a cierta actitud de Napoleón al respecto (ratificada por una frase de igual sentido del duque de Wellington, por A. Molitor, en el curso del coloquio). El profesor Gallego Anabitarte destacó asimismo las posibilidades que la progresiva realización del marco constitucional español (con la designación de presidente del Gobierno y el consiguiente ejercicio de un liderazgo político en el seno del Gobierno) ofrece en el plano de la coordinación, haciendo innecesarios dispositivos orgánicos específicos al efecto dentro del Gobierno.

2.4 Además de las ponencias propiamente dichas, se aportaron comunicaciones a los distintos temas, como contribuciones a la discusión de éstos. Tales comunicaciones consistieron bien en exposiciones de aspectos concretos de la experiencia nacional respectiva, bien en aportaciones de carácter teórico. Entre las mismas hay que citar (además de las que ya se han mencionado, como las de M. Lepper e I. Perko-Separovic) las de los profesores Doeker, sobre los instrumentos y órganos de planificación en el Canadá; Kottman, sobre la coordinación interdepartamental en los Países Bajos; Langrod, acerca de la función del jefe de Gobierno; Sobczak, asimismo sobre el tema del papel de las unidades de planificación centrales y departamentales en relación con las decisiones políticas y la fijación de prioridades; Ridley, sobre la experiencia británica acerca de la función coordinadora del primer ministro, y H. Schatz, sobre la experiencia alemana federal en el ejercicio de la coordinación por el jefe del Gobierno.

El coloquio que siguió a cada exposición adoleció de excesiva rigidez, ya que la necesidad de anunciarse y hablar desde el podium quitaba espontaneidad a las intervenciones y elasticidad al diálogo.

M. H. H.

