

# El problema de la coordinación en un sistema de gobierno basado en la división del trabajo. El caso alemán \*\*

## I

Los problemas relativos a la coordinación del trabajo gubernamental han cobrado un nuevo significado en Alemania desde el momento en que, con la unificación que se produjo en 1990, a los antiguos once *Länder* se han agregado otros cinco nuevos, con más de dieciséis millones de ciudadanos, sus organizaciones intermedias e innumerables empresas y organismos. Sin embargo, lo importante no es el aspecto meramente cuantitativo de los intereses a tener en consideración. La transformación de un Estado, una economía y una sociedad basados en el modelo del socialismo real en un sistema regido por los principios de humanismo, democracia, Estado de derecho y economía social de mercado nos confronta con unas novedosas experiencias históricas. La antigua República Federal de Alemania se caracterizaba por un alto nivel de diferenciación social, plasmado en los repartos de poder, los procesos de división de trabajo, las distribuciones competenciales y la complejidad de las redes profesionales, informativas y de autoridad que en su seno se daban <sup>1</sup>. También en el futuro se ha de mantener ciertas líneas de separación entre la sociedad y el Estado, como la que

---

\* Traducción de Jaime Nicolás Muñiz.

\*\* Agradezco al *Oberregierungsrat* Otto Häußler, colaborador en mi departamento universitario de Espira, la ayuda prestada para la realización de este trabajo.

<sup>1</sup> *Vid.*, en general, Klaus KÖNIG: «Öffentliche Verwaltung und soziale Differenzierung», en *Verwaltungsarchiv*, 1973, pp. 1 y ss.

supone la remisión de los partidos a un campo intermedio de la política al objeto de impedir su identificación con el gobierno. La diferenciación social se hace además en todos los niveles territoriales de la política y la Administración. Más allá del ámbito nacional, la división internacional del trabajo no constituye una categoría concerniente tan sólo a las relaciones económicas de producción y valorización, sino también a circunstancias político-administrativas de mayor alcance <sup>2</sup>. En el marco nacional, la discusión en torno a la regionalización, que también se produce con intensidad cada vez mayor en Estados con tradición centralista, pone de manifiesto hasta qué punto nos encontramos abocados a una ampliación de nuestras capacidades de intervención fundada en la profundización territorial <sup>3</sup>.

Finalmente, la diferenciación social se hace sentir especialmente en el plano horizontal de los aparatos de gobierno, que es de lo que aquí tratamos, y, más en concreto todavía, en sus más altos niveles ejecutivos, el Gabinete y los ministerios. El tópico del «egoísmo» de los distintos departamentos viene así a expresar las consecuencias negativas de los repartos de poder y competencias actualmente existentes. Los fenómenos de diferenciación organizacionales, procedimentales y personales constituyen estructuras elementales de la acción de gobierno que, a su vez, se expresan en múltiples formas. Esto es lo que confiere especial sentido a los estudios administrativos comparados <sup>4</sup>.

El título de nuestro tema general (*La coordinación en un sistema de gobierno basado en la división del trabajo*) pone en un primer plano al complemento de la división del trabajo, esto es: destaca la coordinación. Y de hecho se puede pensar que, a través de una práctica administrativa bregada en conflictos competenciales de carácter positivo tanto como negativo, se ha conseguido, de forma relativamente satisfactoria, integrar nuevos elementos en el sistema de distribución de tareas, en las propias estructuras de los organismos, en las estructuras de personal, etc., mientras que, por el contrario, sigue constituyendo un problema abierto el de la manera en que pueden armonizarse, esto es: coordinarse, las distintas actuaciones parciales generadas en régimen de división del trabajo en el seno de unas estructuras de gobierno altamente diferenciadas. En lo que atañe a la República Federal de Alemania, por lo demás, la problemática de la coordinación ha estado ocul-

<sup>2</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Bewertung der nationalen Politik zur Dezentralisierung und Regionalisierung», en *Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften*, Bonn, núm. especial 10, 1989, pp. 5 y ss.

<sup>3</sup> Vid. Uwe LEONARDI: «Gegenwart und Zukunft der Arbeitsstrukturen des Föderalismus: Status quo, "Europa der Regionen" und staatliche Einheit Deutschlands», en *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1990, pp. 180 y ss.; Alexander SCHINK: «Die europäische Regionalisierung», en *Die Oeffentliche Verwaltung*, 1992, pp. 385 y ss.

<sup>4</sup> Vid. Heinrich SIEDENTOPF: «Ressortzuschnitt als Gegenstand der vergleichenden Verwaltungswissenschaft», en *Die Verwaltung*, 1976, pp. 7 y ss.

tada durante un cierto tiempo por la discusión desplegada en torno a otro concepto político-administrativo clave, a saber: el concepto de planificación<sup>5</sup>, sobre lo que aquí no hemos de volver. Lo que parece de alguna utilidad es, en cualquier caso, avanzar algunas observaciones acerca del proceso de coordinación, especialmente en el plano gubernamental.

Las organizaciones, los procesos decisorios y los sistemas de personal en el seno de la Administración pública son expresiones ideales de los cometidos públicos por resolver<sup>6</sup>. Conforme a ello, en su división del trabajo el gobierno debería ajustarse a las diferenciaciones que se producen en los respectivos campos sociales donde se plantean los problemas. Esto no quiere decir, sin embargo, que las cuestiones relativas a las interdependencias sociales carezcan de relevancia. Vivimos en una época en la que se ha vuelto enteramente claro el alto grado de entrecruzamiento socioeconómico de las distintas esferas vitales, de la educación, la seguridad social, la movilidad, la seguridad y el orden públicos, etc.<sup>7</sup>. En lo que tiene de cometido público, la protección del medio ambiente ha puesto de manifiesto que, dada la multiplicidad de interdependencia existentes, hemos de desarrollar unas concepciones cada vez más amplias. Limitándonos, en todo caso, a las interdependencias que se producen en los campos sociales de la actuación administrativa no resulta posible, por principio, prescindir de los esfuerzos coordinadores en el seno de un sistema de gobierno basado en la división del trabajo. Por todo ello, no se trata sino de delimitar campos parciales en los que surjan problemas de los que ocuparse y que estén caracterizados internamente por el grado más elevado posible de interdependencias y externamente, por el contrario, por el menor grado de interdependencias<sup>8</sup>.

No es nuestra intención en este momento examinar hasta qué punto en Alemania las instancias de gobierno se corresponden estructuralmente con campos de problemas sociales delimitables a través del sistema de distribución de las tareas públicas entre los diferentes organismos administrativos o en qué medida, a causa de la falta de correspondencia en las pautas de actuación, se hace necesario un incremento de la coordinación. Hay otras dos razones a las que es preciso alu-

<sup>5</sup> Vid. Klaus KÖNIG: *Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien*, Berlín, 1976.

<sup>6</sup> Vid. Klaus KÖNIG: *Zur Verfahrensrationaliät einer kontraktiven Aufgabenpolitik*, Speyer Forschungsbericht, núm. 87, Espira, 1990.

<sup>7</sup> Vid. Carl BÖEHRET, Werner JANN y Eva KRONENWELT: *Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch*, Opladen, 1988 (3.ª ed.), pp. 178 y ss.

<sup>8</sup> Vid. al respecto el informe de investigación presentado al grupo de trabajo sobre reforma del gobierno y de la Administración constituido en el Ministerio Federal del Interior por el Institute of Operational Research y Fritz SCHARPF: *Methoden der Problemstrukturierung: Positive Koordination in der Langfristplanung*, agosto de 1972.

dir cuando se habla de la ampliación de los esfuerzos coordinadores. La primera es de orden cuantitativo. También en nuestra sociedad, el proceso de diferenciación del subsistema económico de acuerdo a las pautas de la economía de mercado ha producido la extensión de la participación del Estado en las actividades sociales<sup>9</sup>. A la postre, más cometidos públicos significan también más Administración pública. Y en el momento en que, en una sociedad altamente diferenciada, cada vez hay más trabajo administrativo, también se van produciendo divisiones del trabajo continuamente renovadas, con lo que crecen las necesidades de coordinación.

En segundo lugar, es necesario apuntar a una transformación cualitativa que repercuta sobre todo en la esfera gubernamental más reducida, en los gabinetes del jefe del gobierno y de los ministros. La acción racional del Estado está caracterizada por la circunstancia de que a los problemas públicos no se les da respuesta mediante el mero decisionismo del poder, sino que el sistema político-administrativo ha de objetivarlos por la vía de la programación<sup>10</sup>. Entre estos programas se encuentran, por ejemplo, las leyes cuya elaboración tradicionalmente cae dentro de la esfera de competencias de las instancias ministeriales, así como los planes financieros en materia de ordenación del territorio, tráfico o educación que ocupan cada vez más la actividad del gobierno. El desarrollo en la dirección del Estado social ha repercutido también en los procesos decisionales públicos. Por lo que hace al trabajo gubernamental en el seno de un Estado prestador y redistribuidor, de lo que se trata no es sólo de diseñar los requisitos para tener derecho, por ejemplo, a becas de estudio o pensiones de jubilación, sino también concebir las condiciones materiales y objetivas de la creación de universidades, la edificación de residencias de ancianos o la dotación de infraestructuras en los nuevos *Länder*. Ya no se trata, pues, del esquema de programación condicional propio de las leyes, sino también del esquema de fines/medios propio de los planes, esto es: de la programación final. En cuanto tal, la planificación no ha hecho sino incrementar en la esfera gubernamental alemana las necesidades de coordinación, lo que de por sí no excluye que se desarrollen también formas de planificación que contienen efectos mitigadores de esas necesidades<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Vid. Klaus KÖNIG: *Kritik öffentlicher Aufgaben*, Baden-Baden, 1989, pp. 11 y ss.

<sup>10</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Programmsteuerung in komplexen politischen Systemen», en *Die Verwaltung*, 1974, pp. 137 y ss.

<sup>11</sup> Vid. Carl BOEHRET: «Instrumente des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Kontinuität in der Regierungspraxis», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WERWER (eds.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, I, Opladen, 1990, pp. 113 y ss.

## II

Una vez que nos hemos referido a los procesos de diferenciación y a la coordinación —y, más en particular, a las necesidades de coordinación— hemos de esbozar el marco general, sobre todo constitucional, de la división de las competencias políticas y del trabajo en el ámbito más estricto del gobierno. En el sistema parlamentario de gobierno de la República Federal de Alemania son tres los principios que determinan la acción de gobierno en la esfera de lo ejecutivo<sup>12</sup>. La Constitución federal deja sentado: *a*) que el Canciller fija las directrices de la política<sup>13</sup>, con la consiguiente asunción de responsabilidad, y que dirige los asuntos del gobierno federal, pero también *b*) que, en el marco de esas directrices, cada ministro dirige su esfera competencial de forma autónoma y responsable, y, finalmente, *c*) que el propio gobierno federal es el que resuelve las diferencias de criterio surgidas entre los ministerios. En consonancia con todo ello se habla de principio cancelleral (*Kanzlerprinzip*), principio ministerial o de ramo (*Ressortsprinzip*) y principio de gabinete o colegial (*Kabinettsprinzip*). Como quiera que en nuestras consideraciones también recurrimos a las experiencias de los distintos Estados miembros de la República Federal (los *Länder*), hemos de añadir que ese esquema distributivo vale igualmente, con alguna variación, en este plano<sup>14</sup>.

Para el problema de la coordinación esto trae consigo que en los sistemas de gobierno de la Federación y de los *Länder* no resulte posible partir de un centralismo político-administrativo penetrante de los procesos de formación de poder y de elaboración de información<sup>15</sup>. La competencia para fijar las directrices no resulta ciertamente adecuada para el día a día de la política. El Gabinete cuenta sólo con una limitada capacidad para dirimir conflictos y resolver problemas. Los asuntos cotidianos del trabajo gubernamental se despachan en los distintos ministerios o departamentos.

<sup>12</sup> Vid. Dieter SCHMALZ: «Die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Regierung. Richtlinienkompetenz, Ressortzuständigkeit, Kollegialprinzip», en *Verwaltungsgrundschau*, 1982, pp. 148 y ss.

<sup>13</sup> Vid. Franz KNÖPFLE: «Inhalt und Grenzen der Richtlinien der Politik des Regierungschefs», en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1965, pp. 857 y ss. y 925 y ss.

<sup>14</sup> Las variaciones se producen en la medida en que el principio de gabinete aparece destacado con un grado distinto de intensidad en virtud de la atribución de competencias especiales. En las ciudades-Estado sucede además que en un caso la competencia directriz del jefe de gobierno se encuentra recortada, mientras que en los otros dos casos no se puede decir ni siquiera que exista.

<sup>15</sup> Acerca de la situación en la antigua República Democrática Alemana vid. Klaus KÖNIG: «Verwaltung im Übergang - Vom zentralen Verwaltungsstaat in die dezentrale Demokratie», en *Die öffentliche Verwaltung*, 1991, pp. 177 y ss.

En relación con la práctica de gobierno de la Federación se ha venido interpretando que existe un principio de la máxima producción de las distintas unidades ministeriales y, a un mismo tiempo, de la mínima coordinación interdepartamental. El instrumental para el ajuste y la armonización de intereses procuró, en líneas generales, la coordinación negativa en el sentido de que, en todos los puntos en los que se verían afectados los intereses vitales de un departamento, comenzaría a actuar una coordinación negativa, limitada a proteger esos intereses, pero no otra de signo positivo, una coordinación guiada por una concepción de futuro, ganando totalmente terreno la necesidad imperiosa de proceder a un ajuste material de intereses<sup>16</sup>. Este tipo de visiones un tanto exageradas no reflejan adecuadamente la praxis gubernamental, sobre todo si también se toma en cuenta las experiencias de los *Länder*. A la hora de utilizar los conceptos de coordinación positiva y coordinación negativa no se debe perder de vista la complejidad de la situación en la que ha de actuar un sistema de gobierno que no puede renunciar a un elevado grado de división del trabajo. La coordinación integral, empero, significa una pauta político-administrativa de interconexión que persigue todas las interdependencias que se dan en el campo social de problemas relevantes en cada caso<sup>17</sup>.

Ningún gobierno, sin embargo, dispone de semejante capacidad para articular intereses y conectar informaciones. Por ello resulta necesario desarrollar formas específicas de acción basadas en la reducción de complejidad que permitan un adecuado tratamiento de los problemas<sup>18</sup>. Así se hace posible desarrollar procesos en los que las participaciones de actuación no se pueden modificar en cualesquiera dirección decisoria, sino que sólo se mantiene abierta la posibilidad de ajuste en un solo sentido. Aquí puede producirse la impresión de una coordinación en sentido descendente. O se imponen métodos en los que no se llevan a cabo determinados planteamientos finalistas orientados de acuerdo con cometidos públicos, sino meramente procedimientos detractivos a la vista de los recursos previamente dados. O se establecen reglas de participación conforme a las cuales se verifica una determinada selección según las instancias que hayan de tomarse en cuenta<sup>19</sup>. Además se pueden crear unidades organizacionales propias

<sup>16</sup> Raimund JOCHIMSEN: «Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinierungssystems der Bundesregierung», en *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*, núm. 97 (16 de julio de 1970), pp. 949 y ss.

<sup>17</sup> Vid. Axel MURSWIECK: «Die Bundesrepublik Deutschland - Kanzlerdemokratie, Koordinationsdemokratie oder was sonst?», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER (eds.), *Regieren in der BRD*, I, Opladen, 1990, pp. 151 y ss.

<sup>18</sup> Vid. Niklas LUHMANN: «Komplexität», en id., *Soziologische Aufklärung*, II, 1975, pp. 204 y ss.

<sup>19</sup> Vid. Klaus KÖNIG y Dieter SCHIMANKE: *Räumliche Planung im politisch-administrativen System der Länder*, Hannover, 1980, pp. 95 y ss.

especializadas en ajustes de la consensuación interdepartamentales. Y, finalmente, también se podría tratar, entre otras muchas posibilidades, de dar a las actividades gubernamentales correspondientes una calidad que fuera más allá de la coordinación, tal y como se manifiesta, por ejemplo, en la competencia directriz del jefe del gobierno <sup>20</sup>.

Las instancias gubernamentales alemanas tienen a su disposición, a efectos de coordinación, un conjunto de instrumentos administrativos tradicionales que van desde las audiencias a interesados hasta la forma escrita de las comunicaciones, pasando por los procedimientos de concertación entre órganos administrativos. Con tales medios de interconexión, sin embargo, no se satisfacen las exigencias de la determinación de cometidos y de recursos en un Estado social. Sobre todo el muy exigente asunto de la planificación reclama formas superiores de coordinación <sup>21</sup>. De esta manera pasan a ocupar un lugar destacado en el escenario político de la toma de decisiones y fijación de prioridades determinadas organizaciones y procesos organizacionales como, por ejemplo, las Oficinas del Jefe del Gobierno, los gabinetes, la presupuestación y el trabajo de las comisiones interministeriales <sup>22</sup>.

Los gabinetes centrales de los gobiernos en Alemania —la Cancillería Federal y las cancillerías de los *Länder*— <sup>23</sup> son, según las premisas políticas y constitucionales generales, quienes están en las mejores condiciones para cumplir el papel de instancia general de coordinación <sup>24</sup>. Su asignación al jefe de gobierno y al propio gobierno los sitúa en un correspondiente contexto funcional. El apoyo al vértice del gobierno —según se trate del principio cancillerial o del principio de gabinete— en la tarea de dirección política y en la de implementación de las directrices políticas introduce a las cancillerías en procesos de consenso y comunicación en los que vienen implicados múltiples ajustes. El puesto que en relación con el trabajo del Gabinete les asignan los reglamentos de funcionamiento interno de los gobiernos (federal como de los *Länder*) y la posición del jefe de gobierno como presidente del colegio de gobierno y como director de su funcionamiento aseguran un acceso formal a los procesos de coordinación. Su posición clave a la hora de trasponer la acción del gobierno al entorno político

<sup>20</sup> Vid. Roman HERZOG: «Staatskanzleien im Verfassungssystem», en Klaus KÖNIG, *Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien*, Berlín, 1976, pp. 39 y ss.

<sup>21</sup> Vid. también Carl BOEHRET: «Entscheidungsorientierte Regierungslehre», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER (eds.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, II, Opladen, 1991, pp. 143 y ss.

<sup>22</sup> Vid. Friedrich HALSTENBERG: «Staatskanzleien im politischen Prozeß», en Klaus KÖNIG, *Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien*, Berlín, 1976, pp. 23 y ss.

<sup>23</sup> En las ciudades-Estado de Berlín, Bremen y Hamburgo el gabinete central de gobierno lleva la denominación de Cancillería del Senado, mientras que en Baden-Württemberg recibe el nombre de Ministerio de Estado.

<sup>24</sup> Vid. Klaus KÖNIG: *Koordination und Planung in den Staatskanzleien*, Berlín, 1976.

—a cuyo efecto en el Estado federal ha de tenerse en cuenta la problemática de los varios niveles políticos— los convierte en agentes mediadores de reacoplamiento y de otras muchas cosas más <sup>25</sup>.

En la actualidad los gabinetes centrales de gobierno son, pues, un elemento activo en lo que hace a la coordinación. Una ilustración de esto que decimos la puede representar perfectamente el hecho de que los departamentos de Hacienda los contemplan cada vez más tanto como rivales como a título de posibles aliados <sup>26</sup>. Pues, como sucede en todas partes, también en la RFA el proceso de presupuestación constituye un procedimiento de coordinación del que tal vez se pueda dudar acerca de la calidad del tratamiento de la información, pero no de la rigurosidad de sus ajustes <sup>27</sup>.

### III

Los gabinetes centrales de gobierno existentes en el seno de las cancillerías alemanas despliegan hoy en día una multiplicidad de actividades en el ámbito de la coordinación. A este efecto, se ha creado un sistema de intercomunicación entre la Cancillería y los departamentos que encuentra expresión organizacional a través de unas unidades especiales, unas *paralelas* o de tipo «espejo», que reflejan la división ministerial del gobierno, y otras *transversales*, sobreponiéndose horizontalmente a ese reparto competencial <sup>28</sup>. Como estructuras básicas, en las unidades paralelas se examinan los asuntos de un determinado departamento, esto es, del Ministerio Federal de Hacienda, del de Justicia, etc. <sup>29</sup>. Esta forma de organización no es algo que se observe estrictamente, pero en la práctica de gobierno influye en gran medida el quehacer cotidiano. Las ventajas de esta solución consisten en que la colaboración con los ministerios se hace sobre la base de una pauta estructural relativamente sencilla. De esta manera resulta posible articular con más facilidad las vías de acceso, garantizar mejor los cana-

<sup>25</sup> Vid. Thomas ELLWEIN: «Führungsstruktur im Bundesland», en *Die Oeffentliche Verwaltung*, 1987, pp. 464 y ss.

<sup>26</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Programmfunktion und Budget im Regierungsbereich», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER, *Regieren in der Bundesrepublik*, IV, Opladen, 1992, en prensa.

<sup>27</sup> Vid. Carl BOEHRET: «Der Haushalt als Instrument der Koordination und Prioritätensetzung», en id., *Politik und Verwaltung*, Opladen, 1983, pp. 74 y ss.; Heinrich REINERMANN: «Beteiligung der Staatskanzleien an Haushalts-, Finanz- und Investitionsplanung», en Hans Herbert von ARNIM y Helmut KLAGES, *Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland*, 1986, pp. 117 y ss. y 127.

<sup>28</sup> Vid. también Klaus KÖNIG: «Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt», en *Der Staat*, 1989, pp. 49 y ss.

<sup>29</sup> Sobre la historia organizacional vid. también Günther BEHREND: *Das Bundeskanzleramt*, 1967.

les de información, iluminar las interdependencias recíprocas, identificar más fácilmente las responsabilidades o crear un flujo continuo de confianzas<sup>30</sup>.

La problemática de este tipo de unidades «espejo» estriba en la circunstancia de que están fuertemente vinculadas a la percepción de los problemas públicos en los términos ofrecidos por el ministerio respectivo. Sólo con dificultades pueden desprenderse de la selección y manipulación de las informaciones, los intereses o los conflictos resultantes de los puntos de vista sectoriales del departamento. Aquí se hace necesario un cierto grado de contrarrestación a partir de otras unidades organizacionales competentes para la planificación de cometidos, los presupuestos, etc.<sup>31</sup>. El nivel de dirección —director general, presidentes y directores de agencias, organismos autónomos, etc.— deberá aportar sus correcciones. Sin embargo, esto no resulta suficiente en el supuesto de que el campo competencial asignado al departamento ministerial y el campo real de problemas a tratar difieran sensiblemente. En un entorno que experimenta rápidos cambios y caracterizado por un elevado grado de interdependencia, por principio no resulta posible mantener una armonía entre el campo de problemas y la regulación de las competencias<sup>32</sup>. En todo caso se puede procurar que los límites competenciales y, en nuestro caso, las delimitaciones de los distintos departamentos discurren a través de zonas en las que los problemas ambientales presenten un grado relativamente menor de interdependencia. Esto no resulta fácil en aquellos campos donde, por razones de evolución social, económica o política y de la propia percepción político-administrativa, los problemas tienen todavía unos perfiles incipientes<sup>33</sup>. En esa medida resulta oportuno aludir aquí a los nuevos ministerios con competencias horizontales, como el Ministerio para la igualdad de la mujer o el de asuntos europeos.

Por esta misma razón, no basta con establecer una conexión con los gabinetes «paralelos» competentes por razón del ministerio de que se trate y encomendar al nivel de dirección hacer valer las interdependencias manifestadas en los problemas. Lo que se necesita en el gabinete central de gobierno es más bien una unidad de tipo «transversal» que oriente su trabajo de antemano hacia el campo de problemas respectivo y en su actuación reconduzca las competencias parciales de va-

<sup>30</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Voraussetzung und Folge des Regierens», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER, *Regieren in der Bundesrepublik*, I, Opladen, 1990, pp. 105 y ss.

<sup>31</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Formalisierung und Informalisierung im Regierungszentrum», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER, *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, II, Opladen, 1991, pp. 203 y ss.

<sup>32</sup> Vid. Fritz W. SCHARPF: «Koordination und Zielplanung», en Renate MAYNTZ y Fritz W. SCHARPF, *Planungsorganisation*, 1973, pp. 107 y ss.

<sup>33</sup> Vid. también Edda MUELLER: «Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung - Bemerkungen zur ministeriellen Organisation», en *Die Oeffentliche Verwaltung*, 1986, pp. 10 y ss.

rios departamentos ministeriales. Un ejemplo clásico de esto a que nos referimos lo constituye la protección del medio ambiente. A este respecto existió en la Cancillería Federal durante muchos años una unidad «transversal» en la que, más allá de contemplar las competencias del Ministerio Federal del Interior en esa materia, se trataba también de atender a otras competencias en la misma materia que pudieran ser de la incumbencia del Ministerio de Sanidad —por ejemplo, cuestiones relativas a los elementos nocivos presentes en la alimentación— o del Ministerio de Agricultura —como la protección de la naturaleza—<sup>34</sup>. Con la fundación del Ministerio Federal para el Medio Ambiente ha dejado de ser necesario un sistema de organización como el descrito<sup>35</sup> con una unidad que analizara transversalmente las distintas competencias. En un caso así lo que se puede hacer es reconvertir la unidad en otra de las denominadas del tipo «espejo». Por el contrario, la política de medios de comunicación se presenta cada vez más como un campo de problemas que adquiere nuevos contornos en el nivel de la Federación. La vieja fórmula según la cual la política de medios sería asunto de los *Länder* pierde fuerza, y más concretamente en lo relativo al acceso de particulares a la radiodifusión, la privatización de organismos radiotelevisivos de Derecho público<sup>36</sup> y la internacionalización de los medios<sup>37</sup>. La competencia entre los ofertantes públicos y los privados y el mercado interior europeo impone la creación de una unidad transversal desde la cual discurren las líneas de comunicación con los Departamentos de Interior, Correos, Economía y Asuntos Exteriores.

Los gobiernos de los *Länder* alemanes son organizaciones con un alto grado de división del trabajo<sup>38</sup>. Por muy cuidadosamente que se establezca el reparto competencial entre los distintos departamentos, resulta casi imposible imaginar una materia concreta que no afecte a varios ministerios. Por consiguiente, también en este plano se hace necesario, en gran medida, un ajuste al objeto de reconducir los resultados parciales a un tratamiento más diferenciado<sup>39</sup>. En los nuevos *Län-*

<sup>34</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt», en *Der Staat*, 1989, pp. 49 y ss.

<sup>35</sup> Sobre las competencias del nuevo ministerio vid. Michael MERTES y Helmut G. MUELLER: «Der Aufbau des Bundesumweltsministeriums», en *Verwaltungsarchiv*, 1987, pp. 459 y ss.

<sup>36</sup> Actualmente se está discutiendo la privatización de la corporación radiotelevisiva de Derecho público *Zweites Deutsches Fernsehen*, la «segunda» cadena, a base de transformarla en una sociedad anónima.

<sup>37</sup> Vid. Jost DELBRUECK: *Die Rundfunkfreiheit der deutschen Bundesländer im Spannungsverhältnis zwischen Regelungsanspruch der Europäischen Gemeinschaft und nationalem Verfassungsrecht*, Frankfurt, 1986.

<sup>38</sup> Vid. Alfred KATZ: *Politische Verwaltungsführung in den Bundesländern*, Berlín, 1975.

<sup>39</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Koordination und Regierungspolitik. Die Rolle zentraler oder ressorteigener Einheiten für Planung im Bereich der Politikentscheidung und Prioritätensetzung», en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1975, pp. 225 y ss.

der esta necesidad está además marcada por la circunstancia de que la maquinaria de gobierno todavía no se ha puesto plenamente en marcha. La coordinación como complemento del reparto de tareas, competencias y poder constituye el núcleo básico de las funciones que en materia de gestión de políticas ha de llevar a cabo la Cancillería correspondiente. Por regla general, lo primero que debe preocupar es la auto-coordinación de los distintos departamentos ministeriales. El gabinete central de gobierno deberá participar de vez en cuando en las conversaciones sobre coordinación de los distintos ministerios. La forma que esa participación de la central de gobierno adopta en cada caso es diversa y va desde un papel extremadamente discreto hasta otro de árbitro, incluyendo la toma de partido. En todo caso, uno de sus deberes es el de vigilar por la uniformidad de la gestión de los asuntos dentro del gobierno del *Land*.

Carácter excepcional tiene la coordinación primaria llevada a cabo por la propia Cancillería, simbolizada por la invitación de los representantes de los departamentos a su sede y la asunción de la presidencia por uno de los representantes de la central. Excepcionales en este sentido son: la asunción personal de los asuntos por el mismo jefe del gobierno; la imposición de una actuación unitaria de los miembros del gobierno, por ejemplo, en el *Bundesrat* (Consejo Federal); los conflictos competenciales positivos y negativos entre departamentos; innovaciones que no traigan consigo un claro reparto de los asuntos; crisis que no hayan sido dominadas por los departamentos; las propias competencias «departamentales» del jefe de gobierno, y otros supuestos. En conjunto, la coordinación llevada a cabo por el gabinete central de gobierno supone tener las cosas claras por parte de éste en lo concerniente a los límites de su capacidad de sanción, en cuanto instancia no supraordinada jerárquicamente a los ministerios, pero también supone anticipar a los departamentos las posibilidades que la Cancillería, basándose, en última instancia, en el informe que este tipo de unidades centrales emiten para el jefe del gobierno, tiene de influir, sobre todo, en el trabajo del Gabinete.

El «consorcio» de coordinación formado por la Cancillería y los departamentos constituye una administración institucionalizada que, juzgada de acuerdo a las formas organizacionales y procedimentales tradicionales de la colaboración en el ámbito del gobierno, presenta algunos rasgos específicos. No se le puede considerar ni como mera ampliación del aparato del jefe del gobierno ni como una de las usuales comisiones interministeriales. La competencia general de coordinación de la Cancillería otorga a sus representantes una posición en el seno del consorcio que no se puede captar con el modelo de un voto o una voz. Incluso externamente se produce con frecuencia la imagen de una alta representación, ya que la Cancillería está representada por varios

miembros en los procesos de coordinación. En ese sentido se ha de tener en cuenta que todos los departamentos de la Cancillería, y no sólo la que en cada caso actúa como secretaría del consorcio, tiene alguna clase de funciones coordinadoras. También se ha de tener en cuenta que la forma de proceder tiene importancia especial para el consorcio. La calidad del trabajo de coordinación depende, en gran medida, de los instrumentos informacionales <sup>40</sup>. Y, significativamente, el cuidado de estos medios incumbe a la Cancillería en su condición de secretaría del consorcio.

Se acaba llegando así a un equilibrio entre la Cancillería y los departamentos, que por una parte tiene en cuenta la competencia coordinadora general de la Cancillería, pero por la otra deja a los departamentos ministeriales tantas posibilidades comunitativas que les sigue resultando atractiva la colaboración. Se conocen casos en los que un proceder prejudicioso de la Cancillería ha llevado a un contragolpe, ya que los departamentos han sentido afectada su autonomía. Por el contrario, en otros casos se ha entendido dejar claro que también las cancillerías —y no sólo los departamentos— tienen una ventaja específica en punto a la información, pero que está dispuesta a aportarla al consorcio por mor de la colaboración con los departamentos. La premisa para que esto tenga éxito estriba en que todas las partes respeten el principio de reciprocidad.

El hecho de que el consorcio de coordinación entre cancillerías y departamentos constituya una administración de la política es algo que se debe subrayar frente a todos aquéllos que, sobre todo con la categoría de la planificación política, han esperado que de esta colaboración resultaran ciertas potencialidades de control y dirección, lo que presupone una especial formación de poder. De esta manera, no se ha de hablar de una pura y simple separación de política y Administración <sup>41</sup>. La Administración es un subsistema político <sup>42</sup>. La burocracia ministerial constituye también un factor de poder, y existen casos históricos ilustrativos de que justamente cuando se abren nuevos campos para la actuación de los poderes públicos, el influjo de la Administración se hace particularmente intenso en esos ámbitos. Pero, dado nuestro nivel actual de diferenciación político-administrativa, además de los partidos políticos, los grupos parlamentarios, los comités de coalición,

---

<sup>40</sup> Vid. Hans BRINCKMANN: «Wert und Unwert von Informationen für die politisch-administrative Führung», en Heinrich REINERMANN (ed.), *Führung und Information*, Heidelberg, 1991, pp. 67 y ss.

<sup>41</sup> Vid. Hans-Ulrich DERLIEN: «Regierungsorganisation -institutionelle Restriktion des Regieren?», en Hans Hermann HARTWICH y Götrik WEWER (eds.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, I, Opladen, 1990, pp. 91 y ss.

<sup>42</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «System und Umwelt der Verwaltung», en KÖNIG, von OERTZEN y WAGENER, *Oeffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden, 1981, pp. 13 y ss.

los vértices políticos del gobierno, etc., hay también otros sistemas sociales especializados en la formación de poder y en la procuración de consenso. Con el consorcio de coordinación entre Cancillería y departamentos no se topa con ningún vacío de poder, sino, en todo caso, con un terreno en el que, a la vista de lo pronunciado de la división departamental, los pesos específicos se encuentran repartidos problemáticamente. De lo que aquí se trata es de desarrollar unas estructuras ajustadas al grado de diferenciación político-administrativo que posibiliten una coordinación positiva —si así se la quiere considerar<sup>43</sup>.

Esto supone, en primer término, comprensión del modelo actual de distribución del poder. El hecho constatable de que incluso los ministros con funciones de mayor alcance en sus partidos políticos se vean constreñidos por la división departamental, por lo general no se debe a la circunstancia de que sean presos de la burocracia de su respectivo ministerio, sino a que los departamentos son las instancias en las que se hacen presentes y se formulan los intereses especiales de una sociedad diferenciada<sup>44</sup>. De forma correspondiente, el ministro del ramo —tomando como base de partida, por ejemplo, las informaciones panorámicas obtenidas del consorcio de coordinación— debe estar en condiciones de extraer algún dato en relación con los intereses particulares a su cargo y el contexto más amplio en que éstos se desenvuelven. Puede ocurrir, y a veces sucede, que a los mismos ministros se les puede brindar datos relativos a su específico campo de materias que su propio ministerio no les ha proporcionado. En todo caso, a la jerarquización de los canales de comunicación —como la que se produce, por ejemplo, haciendo que los anuncios de los proyectos en cartera circulen por la vía del propio ministro— se pueden adherir las desventajas de otras consideraciones prácticas adicionales. Pero, por otra parte, resultan infructuosos aquellos procedimientos en los que un proyecto, pese a estar seguramente bien apoyado desde el punto de vista de las informaciones, cae en el vacío a causa de la falta de procuración de consenso por conductos políticos.

Aunque de este modo resulta necesaria también la conexión de una actuación específicamente política de formación de poder y otra específicamente administrativa de elaboración de informaciones, sin embargo, de lo que se trata en el fondo es de dar un giro en su sentido positivo a la idea de la contabilidad de gobierno, utilizada en relación

---

<sup>43</sup> Vid. Helmut WILKE: «Regieren als Kunst systemischer Intervention», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER (eds.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, III, Opladen, 1991, pp. 35 y ss.

<sup>44</sup> Vid. el informe de Renate MAYNTZ, Fritz W. SCHARPF y otros sobre el desarrollo de programas en la organización ministerial, entregado en junio de 1972 al Grupo de trabajo sobre reforma del Gobierno y de la Administración, constituido al efecto en el Ministerio Federal del Interior.

con el consorcio de coordinación. Si —con Max Weber— partimos de que el «Estado racional» se apoya en una Administración igualmente racional, resulta entonces ser asunto de gestores el procurar unas estructuras comunicativas también a las decisiones a tomar en el plano más elevado del gobierno. Si nos paramos a reflexionar, por ejemplo, acerca de lo escasas que son las disponibilidades de tiempo con que se cuenta para el trabajo del Gabinete y qué cantidad de proyectos ha de pasar por simples razones competenciales por sus manos, resulta casi insostenible abandonar a una atención meramente puntual todas las cuestiones relativas a los aspectos temporales de la agenda de trabajo<sup>45</sup>. Con la ayuda del anuncio de los proyectos en el consorcio de coordinación se ha conseguido desarrollar programas cronológicos para el trabajo del Gabinete y concepciones cronológicas válidas para las deliberaciones parlamentarias<sup>46</sup>. Ponernos simplemente a meditar acerca de la significación del factor tiempo en el proceso político-administrativo y en la circunstancia de que, por lo general, aún no existe ninguna planificación cronológica satisfactoria en el sector público es algo que lo podríamos contemplar ya de por sí como un éxito.

Con estas reflexiones podemos poner en relación una referencia a los problemas de personal del consorcio de coordinación formado por la Cancillería y los departamentos. El alto significado político de la actividad de los comisionados con la coordinación<sup>47</sup>. Las considerables exigencias comunicativas del fenómeno de la coordinación reclaman unas capacidades cognoscitivas especiales. Ni para lo uno ni para lo otro está preparada la Administración alemana, en cuanto a dirección del personal se refiere. El ámbito personal del vértice del gobierno está sujeto por definición al cambio. A los políticos se los elige y se los deja de elegir. Para el personal administrativo, por el contrario, lo que se da, por regla casi absolutamente general, es la continuidad que proporciona el principio de su nombramiento con carácter vitalicio<sup>48</sup>. Nuestro derecho de la función pública sólo muy excepcionalmente y ciertamente más bien sólo al final de una carrera administrativa la figura del funcionario político, comprometido a la observancia de lealtad frente a un gobierno determinado. Las dificultades que resultan de esta situación han llevado a la adopción de medidas no respetuosas del sistema vigente. De esta manera se hace posible el planteamiento

<sup>45</sup> Vid. también Carl BOEHRET: «Die Zeit des Politikers - Zeitverständnis, Zeitnutzung und Zeitmandat», en id., *Nachweltschutz - sechs Reden über politische Verantwortung*, Franckfurt a. M., 1991, pp. 131 y ss.

<sup>46</sup> Vid. Hartmunt BEBERMAYER: «Idee und Wirklichkeit einer politischen Planung des Staates», en *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 1984, pp. 51 y ss.

<sup>47</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen: Das Bundeskanzleramt», en *Der Staat*, 1989, pp. 49 y ss.

<sup>48</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Die beamtete Reigerung: Spitzenfunktionen auf Zeit in der öffentlichen Verwaltung», en *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 1990, pp. 357 y ss.

de problemas estructurales de personal que van más allá del caso de los comisionados con tareas de coordinación.

La coordinación en el plano de la actividad global del gobierno requiere una esencial preparación profesional. A este respecto se suele aludir a la circunstancia de que, por razón de nuestro sistema de acceso a la función pública y de carrera administrativa, son los juristas quienes inicialmente tienen oportunidades de ocupar estas posiciones, pero que, a causa de su propia formación, no están preparados para ese trabajo. Tenemos que constatar en efecto que, después de completar los planes de estudio vigentes en Alemania, casi nadie ha podido adquirir los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para esas tareas de coordinación<sup>49</sup>. Ahora bien, en Alemania las cosas no son ya de tal forma que el funcionario haya de convertirse en autodidacta. La planificación y la coordinación pertenecen en la actualidad al núcleo del perfeccionamiento de la función pública superior y es posible que en algunos puntos se hayan conseguido desplegar efectos multiplicadores.

Los programas desarrollados en el consorcio formado por la Cancillería y los departamentos presentan cualidades diversas. En algunos casos se trata sólo de programas parciales, como lo son, por ejemplo, los que se refieren a los propósitos legislativos y en materia de inversiones. En otros casos se está pensando en un ajuste de alcance general, en el sentido, pongamos por caso, del programa general de trabajo del gobierno. Algunos programas son relativamente firmes y sólo se actualizan de tarde en tarde. Por otra parte, hay también programas que se van prosiguiendo permanentemente y que constituyen programas de trabajo flexibles a medio plazo. En la mayoría de las veces, la coordinación acerca de la aceptación del propósito, en cuanto tal, sólo llega hasta el ajuste temporal.

#### IV

Al hablar del consorcio entre Cancillería y departamentos nos hemos estado refiriendo a centros de coordinación en el sistema del gobierno alemán. Queda la pregunta de si es posible identificar todavía otras unidades centrales o departamentales a las que —más allá del dato de que todos los campos de problemas sociales son más o menos interdependientes y, por lo mismo, todas las actividades de gobierno han de estar más o menos coordinadas y ser en una medida u otra coor-

---

<sup>49</sup> Apuntemos en este lugar que en los últimos años se han desarrollado en las universidades alemanas determinadas concepciones curriculares que contemplan esas actividades profesionales; *vid.* también Klaus KÖNIG: «Oeffentlicher Dienst und Bildungspolitik», en Carl BÖEHRET y Heinrich SIEDENTOPF (eds.), *Verwaltung und Verwaltungspolitik*, Berlín, 1983, pp. 189 y ss.

dinadoras— se les puede asignar una función específica de coordinación. En este sentido, la presupuestación, que aquí se contempla específicamente como factor de coordinación, nos brinda la primera referencia.

Como bien sabemos, la racionalidad financiera de la actividad pública no se ajusta sin más a los esquemas conceptuales de fines/medios de los departamentos ministeriales encargados materialmente de la educación, la protección del medio ambiente o la seguridad y el orden públicos. Los departamentos aceptan la virtualidad del proceso presupuestario en lo que hace a la fijación de prioridades y postergaciones<sup>50</sup>. La razón última de esto que decimos no estriba en las posibilidades sancionatorias jurídicas que, atribuidas por la Constitución o el reglamento interno del gobierno, pueda tener el ministro de Hacienda. La posición de poder y competencias de este ministro puede variar mucho en cada caso, pero lo que resulta decisivo a efectos de la función coordinadora de la presupuestación es el hecho de que en la pugna por recursos escasos ha de producirse necesariamente un ajuste dentro del marco de los medios financieros<sup>51</sup>.

Si se traslada esa consideración a otros medios públicos, se pone de manifiesto que la necesidad insoslayable de proceder a un ajuste también puede surgir a causa de otras escaseces. Las actividades de gobierno se han de atener, por ejemplo, al marco de los elementos personales y organizacionales de que se dispone. A este respecto, es necesario plantear la pregunta de si los contextos de actuación político-administrativa de esa distribución de los recursos no sean utilizables o no se utilicen como sistemas específicos de coordinación en el ámbito de las decisiones políticas y de la fijación de prioridades<sup>52</sup>.

Si, a la vista de las necesidades de coordinación ínsitas de los problemas de personal y organizacionales, dirigimos nuestra atención a la configuración sistemática de los ámbitos de acción, en principio hemos de partir, por lo que hace a Alemania, de que en el plano interdepartamental —de manera diversa a lo que sucede en la esfera organizativa interna de los distintos departamentos— el personal y la organización son contemplados como elementos integrantes de la propia función que materialmente se acomete. Esto quiere decir que se encuentran sujetos a los procesos objetivos de división del trabajo, sin

<sup>50</sup> Klaus KÖNIG: «Planung und Koordination im Regierungssystem», en *Verwaltungsarchiv*, 1975, pp. 1 y ss.

<sup>51</sup> Vid. Roman SCHNUR: «Der Regierungschef und sein Apparat in der Regierungskoordination und Prioritätensetzung», en Heinrich SIEDENTOPF (ed.), *Regierungspolitik und Koordination*, Berlín, 1976, pp. 59 y ss.

<sup>52</sup> Vid. Carl BOEHRET: «Nueartige Folgen - eine "andere" Verwaltung? - Wie könnte das politisch-administrative System besser mit den gesellschaftlich produzierten Folgen umgehen?», en *Verwaltungsarchiv*, 1989, pp. 13 y ss.

que existan unidades especiales centrales o departamentales para los asuntos de personal o de organización<sup>53</sup>.

De lo que acabamos de apuntar, sin embargo, hay una serie de excepciones o matizaciones puntuales. Una de las más destacadas es la de que el Canciller Federal no tiene sólo el derecho de formación del Gabinete, sino que también le compete el poder de organización en el ámbito del gobierno federal, en la medida en que ello va implícito en su competencia directriz<sup>54</sup>. El Gabinete, por ejemplo, tiene competencias normativas en lo relativo a su propio reglamento interno. También algunos ministerios ostentan competencias supradepartamentales en el ámbito del personal y la organización. Esto sucede, sobre todo, en el caso del Ministerio del Interior, al que incumben responsabilidades más generales en distintos campos, como el régimen jurídico de la función pública o la creación de unidades administrativas. Es necesario mencionar aquí que también para enfocar algunos propósitos especiales de reforma administrativa territorial y funcional se han adoptado determinadas medidas personales y organizativas. En líneas generales, sin embargo, en lo que atañe a los asuntos de gobierno, sigue siendo válido que en el plano interministerial las actividades en materias de personal y organización se someten a la división material del trabajo, por lo que, en la vida cotidiana de la Administración pública, se ven afectadas por la multiplicidad de formas de coordinación general. Una variante bien marcada de esas pautas de división del trabajo y coordinación es la que encontramos en las ciudades-Estado, y más especialmente en Hamburgo<sup>55</sup>. Allí, junto al órgano de gobierno, denominado *Senat* y organizado en forma colegial, existe, adscrito a él, una Oficina Senatorial para el Servicio Administrativo. Esta unidad central se encuentra subdividida en dos: una Oficina de Organización y otra de Personal. La Oficina de Organización es competente para las cuestiones que, por su propia naturaleza, revisten carácter organizativo, así como para ciertas funciones «transversales» a los distintos ramos o departamentos para las necesidades de personal y la organización de los organismos administrativos y para la informatización. La Oficina de Personal, por su parte, resulta competente en lo relativo al régimen jurídico de la función pública, la negociación de las condiciones de trabajo, los aspectos retributivos —con inclusión de la dirección procesal en los casos de conflicto judicial—, así como en lo concerniente a reclutamiento, formación y perfeccionamiento; la gestión

<sup>53</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Voraussetzung und Folge des Regierens», en Hans Hermann HARTWICH y Göttrik WEWER (eds.), *Regieren in der Bundesrepublik*, 1, Opladen, 1990, pp. 105 y ss.

<sup>54</sup> Vid. al respecto Ernst-Wolfgang BOECKENFOERDE: *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1964.

<sup>55</sup> Vid. Ulrich BECKER: «Das strukturelle Instrumentarium der Regierung und Verwaltungsführung der Freien und Hansestadt Hamburg», en *Die Verwaltung*, 1969, pp. 213 y ss.

y el nombramiento del personal, y, además, ciertos aspectos de la automatización en materia de personal <sup>56</sup>.

Entre nosotros, en Alemania, frente a la creación de unidades centrales de coordinación en la esfera de los asuntos de personal y organización, se alza —especialmente en el plano de la Federación— una argumentación constitucional que apunta en la línea de que cada ministro dirige los asuntos de su departamento bajo su propia responsabilidad, no estando excluidos de ese principio de funcionamiento departamental el gobierno del personal y el poder organizacional <sup>57</sup>. No es nuestro propósito aquí adentrarnos en la cuestión de hasta qué punto en los gobiernos de la República Federal Alemana el marco constitucional de reparto de competencias entre el Canciller, el Gabinete y los departamentos permite la centralización de los asuntos de personal y organización o si ha de pensarse en posibles reformas de la Ley Fundamental <sup>58</sup>. Lo importante es no perder de vista al hecho fundamental de la necesidad de coordinación en los supuestos de escasez de recursos. Esto da pie a pensar que en tiempos de expansión relativamente incontenida del personal administrativo y de la organización de la Administración, las correspondientes cuestiones de coordinación no reciben un tratamiento prioritario. Cuando se pasa a vivir en tiempos en los que la ampliación del sector político-administrativo se ve sujeta a la presión de controles públicos y ya no se puede proceder a la ligera, entonces se plantea la cuestión del proceder sistemático <sup>59</sup>.

A modo de síntesis, se puede decir que de las actividades «transversales» con carácter de recursos se derivan unas necesidades de coordinación por encima de las posibilidades sancionatorias del Derecho. Esta coordinación se puede llevar a la práctica en las formas de los procesos generales de ajuste, pero también es posible su institucionalización a través de unidades centrales o departamentales que prestan a las correspondientes actuaciones en el campo de la coordinación una estructura específica. En Alemania tenemos tan sólo unos pocos dispositivos centrales en el campo de la organización y del personal. En especial los ministros del Interior desempeñan algunos cometidos en estos ámbitos con carácter supradepartamental.

<sup>56</sup> Vid. Andreas REUB: «Aufgabenerledigung durch Projekte in der Verwaltung», en *Verwaltungsführung, Organisation, Personal*, 1992, pp. 94 y ss.

<sup>57</sup> En materia de personal *vid.* el dictamen elaborado para el Grupo de estudio sobre reforma del Gobierno y de la Administración creado en el Ministerio Federal del Interior bajo el título de «Zentralisierung im Personalwesen des Bundes» (Centralización en cuestiones de personal de la Federación), por Kal Heinrich FRIEAUF (noviembre de 1972).

<sup>58</sup> Vid. Dieter SCHMALZ: «Die Verteilung der Entscheidungsbefugnisse innerhalb der Regierung. Richtlinienkompetenz, Ressortselbständigkeit, Kollegialprinzip», en *Verwaltungsgrundschau*, 1982, pp. 148 y ss.

<sup>59</sup> Vid. Klaus KÖNIG: *Kritik öffentlicher Aufgaben*, Baden-Baden, 1989.

Una vez que ya hemos esbozado la función coordinadora que los cometidos transversales, con carácter de recursos, desempeñan en Alemania en relación con las competencias materiales y otros dispositivos por el estilo, hemos aún de examinar si no hay también funciones materiales como la educación, la seguridad social, etc., que se caracterizan por un especial efecto coordinador ejercido sobre otras funciones igualmente materiales<sup>60</sup>. Se trata de una cuestión que en el fondo conduce a la reflexión acerca de cómo se identifican, formulan y ordenan en las democracias occidentales los cometidos públicos. Pero de la misma manera que antes hemos dejado de lado las otras dependencias político-económicas de la distribución de los recursos del Estado y nos hemos centrado en la organización y el proceso de gobierno, ahora queremos enfocar los fenómenos concretos de institucionalización de la política decisional pública.

A las burocracias estatales se les reprocha, con harta facilidad, estar atrasadas en relación con los problemas sociales. Hasta qué punto esta tesis resulta correcta en su globalidad es algo que se puede poner en tela de juicio. Lo que se ha de reconocer, empero, es que continuamente surgen situaciones en las que el modelo de división del trabajo en el gobierno y en la Administración no está en consonancia con las estructuras socioeconómicas problemáticas. Justamente a esas faltas de correspondencia es a las que apunta el concepto de la reforma funcional, empleado en el marco de la reforma administrativa alemana<sup>61</sup>. Expresión actual de la falta de afinación de la forma en que se tratan los problemas en el plano político-administrativo lo constituye lo inadecuado de la inversión en coordinación. En Alemania esta problemática de la coordinación se subraya en la actualidad, sobre todo en relación con la protección del medio ambiente y también con el proceso de reunificación nacional. Las competencias en el ámbito de funciones materiales altamente interdependientes y, sobre ello, la ordenación formal de un complejo de cometidos omnicompreensivo, como es el de la protección del medio ambiente, exigen unas actuaciones especiales en materia de coordinación que guarden la debida correspondencia. Ahora bien, de la idea de una dirección o departamento de coordinación, en relación con las funciones materiales que de todo ello a menudo resulta, no se puede sin más pasar a pensar en procesos forzados de ajuste. Tal y como hoy en día están ordenados los repartos competenciales, el ministro formalmente competente ha de facilitar la

<sup>60</sup> Vid. GROB: «Länderkoordination in der Medienpolitik», en *Die Oeffentlich Verwaltung*, 1983, pp. 437 y ss.

<sup>61</sup> Vid. Peter SCHAEFER: «Zentralisation und Dezentralisation - eine verwaltungswissenschaftliche Studie der Kompetenzverteilung im politischen-administrativen System der Bundesrepublik Deutschland, empirisch illustriert am Beispiel der Funktionalreform in Nordrhein-Westfalen», pp. 234 y ss.

participación de todos los otros departamentos que estén implicados en un asunto. En el caso de que no se llegue a un acuerdo de fondo, le corresponde decidir al Gabinete.

La problemática del cumplimiento de cometidos de elevado grado de interdependencia que de ahí resulta puede ilustrarse merced al ejemplo de la ordenación del territorio. En las democracias occidentales, por razón de sus subsistemas económicos diferenciados, como corresponde a economías de mercado, los proyectos en este campo de la ordenación del territorio presentan un alto grado de interdependencia<sup>62</sup>. Sobre todo en el plano político de los *Länder*, casi no es posible imaginar programas urbanísticos que no repercutan en más de un sentido en otras funciones como el tráfico, la economía, la educación, la seguridad social, etc. A causa de ese elevado grado de entrelazamiento, a los planes de ordenación territorial les acompañan fenómenos de coordinación de amplio alcance. Y, sin embargo, no se cesa de lamentar el insuficiente potencial de esos planes para gobernar los respectivos procesos. El siguiente ejemplo ilustra las razones de esto que decimos: el ministro de Ordenación del Territorio no puede impedir al de Comunicaciones invertir en aquellos puntos en los que se pueden conseguir muchas conexiones telefónicas para cable con los mínimos gastos, esto es, en las concentraciones demográficas. Incluso en el supuesto de transformación de superficies de uso militar en otras destinadas a usos civiles, de la llamada «conversión» como consecuencia actual del desarrollo político que está teniendo lugar en Europa, los problemas de coordinación se pueden constatar, sobre todo, en los nuevos *Länder*, hasta en el ámbito local. Por esta razón, en el plano de los *Länder* se ha intentado de diversas formas elaborar planes de desarrollo que, en cuanto representan una planificación de la infraestructura, no son sólo programas de ordenación del territorio, sino, a la vez, planeamientos de inversiones<sup>63</sup>. En esos planes se establecen normas relativas al territorio, pero también se procede a definir recursos financieros en los campos de las políticas social, cultural, económica o de tráfico. Mientras que en la planificación territorial se establece por sí un marco de ordenación respecto del que se deja sin definir, cómo y cuándo se va a ver cumplimentado por medidas públicas de orden infraestructural, de lo que se trata es, en conjunción con la planificación de inversiones, de lograr fijar toda una serie de cometidos materiales en su referente especial<sup>64</sup>. Lo que se pretende es dificultar las actividades sec-

<sup>62</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Funktionen und Folgen der Politikverflechtung», en Fritz W. SCHARPF, Bernd REISSERT y Fritz SCHNABEL: *Politikverflechtung*, II, Kronberg, 1977, pp. 75 y ss.

<sup>63</sup> Una panorámica de esta problemática la ofrece Frido WAGENER: «Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung», en *Raumplanung · Entwicklungsplanung*, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, núm. 80, Hannover, 1972, pp. 23 y ss.

<sup>64</sup> Vid. U. BROESSE: *Raumordnungspolitik*, Berlín, 1982.

toriales de los departamentos que podrían oponerse a las metas de la ordenación territorial. Gracias a un intento como éste, que se cifra en diseñar no sólo planificaciones a largo plazo, sino también encontrar puntos de conexión con programaciones a medio plazo, se han sobreestimado las posibilidades de una política concepcional, sobre todo en lo concerniente a los conflictos que estallan a causa de lo limitado de los recursos disponibles. La ordenación del territorio y la planificación financiera se encuentran en la actualidad sujetas en amplia medida a los habituales mecanismos de ajuste.

La coordinación pertenece al elenco clásico de las funciones gerenciales, tanto en las empresas como en las administraciones. En un sistema de gobierno dotado de un alto grado de división del trabajo el ajuste de las actividades parciales de las distintas unidades gubernamentales figura entre los rasgos característicos de la actividad, tanto de los políticos con responsabilidades en el Ejecutivo como de los funcionarios públicos con responsabilidades operativas. Las doctrinas relativas a la dirección diferencian entre la dimensión material y la dimensión personal<sup>65</sup>. Nosotros nos hemos interesado por los aspectos sistémico-institucionales de la coordinación. Por ello, para concluir deberíamos subrayar que lo que importa es precisamente la dimensión humana de ese complemento de la diferenciación social. Si en la producción manual se deben contemplar los problemas humanos de la división del trabajo, en lo que atañe a la producción de las decisiones gubernamentales de lo que se trata es, dando un paso más adelante, del hecho específicamente político de la división del poder y del hecho específicamente administrativo del reparto de competencias. Lo que se discute no es sólo la eficacia y la capacidad de resistencia con que se cuenta a la vista de las crecientes exigencias de ajuste. Lo que se cuestiona es también la aptitud del ministro para crear y garantizar confianza en el seno del colegio de gobierno y la capacidad del alto funcionario para limitar y compensar los conflictos interdepartamentales. Si nos paramos hoy en día a observar cómo también en organizaciones organizadas tradicionalmente en moldes más bien burocráticos la esfera de la dirección se hace cada vez más personalizada<sup>66</sup>, comprenderíamos entonces qué grado de afectación personal presupone el éxito de la coordinación en un sistema de gobierno altamente diferenciado.

---

<sup>65</sup> Vid. Cristoph REICHARD: *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung*, 2.ª ed., Berlín y Nueva York, 1987, pp. 133 y ss.

<sup>66</sup> Vid. Klaus KÖNIG: «Personalisierte Führung und Informationstechnik in Regierung und Verwaltung», en Heinrich REINERMANN (ed.), *Führung und Information*, Heidelberg, 1991, pp. 67 y ss.

