

ENRIQUE DE FRANCISCO ENCISO  
(Director General de Coordinación. Presidencia de la Generalitat Valenciana)

JAUME ALANDES LÓPEZ  
(Asesor Técnico. Gabinete del Vicepresidente de la Generalitat Valenciana)

## Los sistemas de coordinación estratégica en los gobiernos regionales del sur de Europa

Los problemas relativos a la coordinación del trabajo gubernamental han adquirido una importancia estratégica en la organización de los aparatos administrativos de muchas de las regiones europeas, fundamentalmente por el volumen que han alcanzado éstos y por la repercusión social y económica de su actuación.

Las dimensiones que van adquiriendo las administraciones regionales son, obviamente, una consecuencia lógica de la tendencia hacia la descentralización que caracteriza actualmente el desarrollo institucional de una parte significativa de los Estados integrantes de la Unión Europea. Tendencia relevante si consideramos que cuando se realizó el acto constitutivo de las comunidades económicas europeas sólo uno de los Estados fundadores tenía una estructura de base federal o regional (Alemania), y que en la actualidad vemos, en cambio, muchos Estados regionalizados (Alemania, España, Bélgica, Italia y Austria), o bien inmersos en procesos de descentralización a partir de ordenamientos tradicionalmente unitarios (Reino Unido y Francia). Adicionalmente, la problemática de las modalidades de participación de los entes descentralizados en los procesos de decisión de la Unión Europea es un tema hoy ineludible, que permite comprobar hasta qué punto se encuentran relacionadas la integración europea y la descentralización político-administrativa de los Estados que participan en la misma.

Una comunidad autónoma española, un *länder* alemán o una región italiana constituyen, hoy por hoy, instituciones político-administrativas de tal envergadura que el éxito o fracaso de muchas de sus decisiones estratégicas está en íntima relación con el diseño de su estructura organizacional y con la operatividad de sus políticas de coordinación de sus actuaciones sectoriales. Además, en los entes de reciente constitución ello repercute, de una manera muy directa, en la legitimación social de su existencia.

## **I. EL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES DEPARTAMENTALIZADAS**

Ya que casi la totalidad de las administraciones regionales han reproducido la estructura departamental de los Estados, debido en buena medida al proceso de transferencias de competencias y de medios que ha definido su nacimiento y su expansión, podemos afirmar que los problemas que genera el funcionamiento de un sistema de gobierno basado en la departamentalización de su administración son actualmente comunes tanto a los Estados como a las administraciones regionales europeas con más potestades de autoorganización. Y por eso las funciones de coordinación, que han adquirido una relevancia tan decisiva en cuanto complemento ineludible de la división del trabajo en las administraciones estatales (Köning, 1992), están siendo potenciadas durante los últimos años por una gran parte de las administraciones regionales europeas.

Existen, desde nuestro punto de vista, dos razones que explican la importancia normativa y organizativa que los gobiernos regionales están confiriendo a las funciones de coordinación. La primera es de orden cuantitativo: la participación creciente de las administraciones regionales en las actividades sociales conlleva más cometidos públicos y más trabajo administrativo, con lo que crecen las necesidades de coordinación. Una mayor capacidad de gestión requiere a su vez una mayor capacidad de coordinación en el seno del propio gobierno: capacidad de coordinación entre políticas, entre sectores y entre instituciones. En segundo lugar, en el contexto de una sociedad avanzada, un gobierno regional necesita tener visiones estratégicas claras que le permita definir políticas y diseñar programas de actuación. Es decir, definir prioridades, de manera que éstas sirvan de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones. Para ello, «los gobiernos requieren de un espacio de coordinación política al más alto nivel, de manera que la acción del gobierno trascienda el puro y simple activismo, y la definición de las políticas vaya mucho más allá de la mera especulación» (Garnier, 2000).

Ya no se trata únicamente de la coordinación administrativa, cuya responsabilidad compete a cada jerarca, sino de la coordinación estratégica, aquella que confiere unidad y carácter a la acción global del gobierno, y que ubica cada acción particular en su perspectiva integral y de largo plazo. Se trata, por tanto, de una función esencialmente política,<sup>1</sup> que va incorporándose también al entramado

---

<sup>1</sup> “La coordinación, en este sentido, no se reduce simplemente a hacer compatibles unas acciones gubernamentales con otras, a hacer compatibles unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante, pero desde la óptica de la planificación, la coordinación supone algo más: de lo que se trata es de coordinar

organizativo de los gobiernos regionales y que explica la relevancia que, cada día más, van adquiriendo lo que podemos denominar genéricamente como gabinetes centrales del gobierno, u órganos de carácter similar.

La coordinación, así entendida, difícilmente puede ser encomendada a instancias gubernamentales que tengan a su cargo determinadas áreas sustantivas de la acción de gobierno. Quien es responsable de determinadas metas sectoriales o temporales, no suele tener la capacidad –o la credibilidad– para sintetizar y concretar de manera adecuada la visión estratégica de largo plazo que define al gobierno en su conjunto. Y, de la misma manera, quien tiene la mayor responsabilidad política debe separarse de la ejecución de programas específicos.

En consecuencia, siendo el Presidente del Gobierno el responsable de dirimir en última instancia las respectivas correlaciones de fuerzas que se dan dentro de su propio gobierno, resulta claramente entendible que el órgano que asuma la coordinación estratégica dependa directa y exclusivamente de él, o de sus órganos de apoyo. Y así ocurre en la totalidad de las regiones del sur de la Unión Europea que disponen de administraciones con capacidad de autoorganización, tal y como veremos a continuación.

## **2. LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES DEL SUR EUROPEO**

En esta ocasión hemos acotado el campo de nuestro estudio a las regiones del sur de Europa, por varias razones:

- En primer lugar, por tratarse de un espacio geopolítico perfectamente definido en el contexto europeo y mundial. Una situación geográfica que determina flujos económicos y sociales, políticas gubernamentales y alianzas estratégicas.
- En segundo lugar, porque las regiones escogidas para el estudio presentan unas estructuras socio-económicas bastante homogéneas que les enfrentan a los mismos tipos de problemas, con la posibilidad de intercambio de experiencias y de soluciones.
- En tercer lugar, porque el proceso de descentralización política que recientemente están experimentando algunos de los Estados miembros de la Unión Europea –y que, como ya hemos indicado anteriormente, condiciona el reparto de poder dentro de la propia Unión–, se encuentra focalizado precisamente en el sur de su territorio.

Efectivamente, Italia y España han pasado en los últimos treinta años de ser Estados centralizados a convertirse en Estados casi federales, protagonizando unos

---

las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva a largo plazo” (Garnier, 2000).

de los mayores procesos de descentralización política de Europa. Las regiones italianas y las comunidades autónomas españolas son actualmente entes territoriales con tal volumen de competencias de ejecución que bien podrían compararse con los *länder* alemanes. Portugal, por su parte, ha constituido en su espacio geográfico insular las regiones autónomas de Azores y Madeira, dotadas de estatutos político-administrativos y de órganos gubernamentales propios, que garantizan la autonomía de decisión en asuntos determinantes para su modelo social y económico.<sup>2</sup>

Francia constituye quizás la demostración más nítida de las tendencias descentralizadoras que actualmente están rediseñando el reparto del poder territorial en Europa. De ser el paradigma del Estado centralista, modelo de tantos otros Estados, ha sufrido en los últimos veinte años dos reformas sucesivas que lo sitúan en el camino de un nuevo modelo de organización territorial descentralizado. Primeramente, las leyes de descentralización de 1982-1983 perfeccionaron el tímido modelo tradicional de descentralización administrativa. Pero la revisión constitucional de 2003 constituye, sin duda alguna, la puerta a un cambio histórico en la forma del Estado francés.

Por lo que hace a Grecia, la Unión Europea ha jugado un papel de primera importancia en su reforma regional y en su modernización, contextualizando el paso de un modelo altamente centralizado a otro con mayor descentralización administrativa. En el decenio 1990-2000 el país vivió un significativo proceso de reorganización de la administración pública que supuso la institucionalización de una administración estatal descentralizada en trece regiones. Toda una serie de atribuciones que venían siendo competencia del Gobierno central fueron transferidas a las regiones, que han adquirido una importancia significativa en la ejecución de las políticas de cohesión de la Unión Europea. Pero, en ningún caso podemos considerar las regiones griegas como un nivel de administración diferente al estatal, ya que están configuradas precisamente como unidades desconcentradas de aquél, como elementos para la modernización del funcionamiento de la administración pública estatal.

Por tanto, las regiones griegas pertenecen a la Administración del Estado: aunque disponen de presupuesto y función pública propios, no son gobiernos autónomos a nivel regional. Al frente de la región se encuentra un Secretario General, que es la máxima autoridad de la región y dirige los servicios de la misma, pero que representa al gobierno central y asegura la aplicación de las políticas del Estado. De hecho, su nombramiento compete al Consejo de Ministros griego. Sin embargo, un Consejo Regional, de carácter exclusivamente consultivo, y compuesto por el Secretario General de la región, los prefectos, y los representantes de las asociaciones locales y de los grupos socioprofesionales, asegura la representación de los intereses locales.

---

<sup>2</sup> Las competencias de las regiones autónomas de Azores y Madeira abarcan las materias de medio ambiente, recursos naturales, asuntos sociales, educación, equipamiento social y de transportes, finanzas, recursos humanos, turismo y cultura.

Así pues, Grecia, al no disponer de gobiernos regionales autónomos propiamente dichos –esto es: con capacidad legislativa y de autoorganización–, ni en consecuencia disponer tampoco de una estructura administrativa autónoma, queda fuera de nuestro análisis. Como también quedarán, por cuestiones obvias, Chipre y Malta, cuyos problemas de coordinación gubernamental quedan limitados al ámbito del Estado central.

### **3. LOS ÓRGANOS DE COORDINACIÓN INTERNA DE LAS ADMINISTRACIONES REGIONALES ITALIANAS**

Durante la legislatura 1999/2001 el Parlamento italiano aprobó tres leyes (las Leyes Constitucionales 1/1999, 2/2001 y 3/2001) que modificaron el carácter constitucional de las regiones. La primera amplió la autonomía de las regiones y fijó nuevos principios referentes a la forma de gobierno regional; la segunda extendió a las regiones con Estatuto especial las novedades de la Ley 1/1999; y la tercera revisó el título V de la segunda parte de la Constitución, haciendo posible la diferenciación entre regiones. La nueva redacción del art. 116.3 de la Constitución prevé que el Parlamento nacional, a iniciativa de la región interesada, atribuya a regiones individuales la potestad legislativa en materias normalmente pertenecientes a la competencia concurrente y exclusiva del Estado.

Podemos considerar, por tanto, que la Constitución italiana ha optado por formas de asimetría jurídica en el sentido de que se deja a libre decisión de las regiones individuales el optar por el ejercicio de formas particulares de autonomía. Por ello, en el ordenamiento italiano conviven tres formas de regionalismo: especial (regiones del art. 116 de la Constitución), ordinario (resto de regiones) y asimétrico (para las regiones ordinarias que lo soliciten y que vean concedida tal condición por el Parlamento).

En cualquier caso, los Estatutos constituyen la expresión de la autonomía política de las regiones. La potestad estatutaria permite no sólo autodeterminar la propia organización, sino definir el carácter de cada comunidad regional y los principios de organización de la forma de gobierno delineada por la Constitución. Es decir, las características de la organización política de una región son, gracias a la Ley 1/1999, elementos integrantes de su autonomía y están, por tanto, reservadas a su competencia estatutaria. Lo que en un futuro puede llegar a suponer que no podamos hablar en general de forma de gobierno regional en Italia.

Hoy por hoy, las veinte regiones italianas presentan una estructura institucional bastante similar, basada en la existencia de un Presidente de la región, un Consejo Regional (asamblea parlamentaria), y una Junta Regional (consejo de gobierno). La Administración regional depende directamente del Presidente o del Vicepresidente, ya que los miembros del gobierno regional no tienen normalmente responsabilidades de gestión. Y, en consecuencia, las funciones de coordinación las

realizan órganos adscritos al Gabinete del Presidente o del Vicepresidente, e integrados en la Secretaría General o en alguna Dirección General dependiente de la misma.

Sin embargo, no todos los gobiernos regionales atribuyen normativamente la misma consideración a las funciones de coordinación. Por una parte, encontramos administraciones regionales que definen claramente como estratégicas las funciones de coordinación, y crean, en consecuencia, órganos específicos para ello. De otra, encontramos gobiernos regionales que parecen limitar las funciones de coordinación a su dimensión más estrictamente administrativa, insertada habitualmente en el Gabinete de la Presidencia.

En el primer caso encontramos la Región de Sicilia, cuyo *Servizio di valutazione e controllo strategico*, adscrito directamente al Presidente, tiene como misión apoyar la actividad de programación estratégica y de dirección político-administrativa del Presidente. O la Región de Friuli-Venezia Giulia, cuya *Direzione Generale della Presidenza della Regione*, elabora, atendiendo al programa del gobierno, la línea de actuación a largo plazo de la política regional y verifica la actuación mediante instrumentos de análisis, validación y control estratégico y de gestión. O la Región de los Abruzos, cuya *Struttura Speciale di Supporto Gabinetto della Presidenza* coordina los órganos de dirección política con la estructura de gestión de la administración, con el objeto de garantizar la correcta aplicación del programa de gobierno. O la Región de la Toscana, en donde el *Área di Coordinamento, Programmazione e Controllo de la Direzione Generale della Presidenza*, define la metodología, los instrumentos, los estándares y procesos de la actividad de programación, control y evaluación de la actividad de las direcciones generales y de la programación económica y financiera de la región.

Pero también encontramos regiones que continúan limitando la coordinación a la tradicional dimensión administrativa, sin pretensiones de dotarse de espacios de coordinación política, como sucede con las Regiones del Piamonte, las Marcas, Molise o Umbría.

#### **4. LA COORDINACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS**

Después de más de dos décadas de existencia de Administraciones autonómicas en España, resulta evidente que la evolución de su estructura ha estado condicionada por las circunstancias que determinaron su puesta en funcionamiento y, muy especialmente, por el proceso de transferencias de competencias, servicios y medios. De tal manera que la Administración autonómica reprodujo un modelo de división del trabajo gubernamental en departamentos, a cuyo cargo se encuentra un miembro del consejo de gobierno. Dependiendo del titular del departamento, se situaron dos tipos de unidad de responsabilidad política: las direcciones generales, encargadas de gestionar la

actividad sectorial; y una secretaría general responsable de controlar, coordinar y asistir técnicamente la actividad del resto del departamento. Por debajo de este ámbito político, se situaron los niveles de órganos de naturaleza profesional.

Durante los primeros años de la década de los ochenta, los departamentos de las administraciones autonómicas estuvieron escasamente dotados de órganos superiores y tuvieron una articulación interna muy simple, definiendo una primera etapa de establecimiento de la administración regional. Hacia mediados de la misma década se produce una importante etapa de crecimiento del aparato burocrático que va acompañado de logros importantes en su articulación, como el aumento del número de órganos de apoyo a los presidentes o el desarrollo de unidades transversales de planificación y coordinación. En la década de los noventa se reforzaron, con carácter general, los centros directivos dependientes de la presidencia, se fijó el modelo de administración periférica y se mejoraron las técnicas de gestión a través de programas de modernización de la Administración.

Por lo que respecta a órganos de coordinación, en la actualidad cada gobierno autonómico dispone normalmente de órganos colegiados que preparan sus reuniones de trabajo, con la denominación de «comisiones de coordinación», «comisiones de secretarios generales», o cualquier otra denominación similar. La función coordinadora de éstas suele estar circunscrita a la preparación de los asuntos que posteriormente tratará el consejo de gobierno, pero en algunos casos también asume funciones de coordinación interdepartamental, aunque mayormente en su dimensión administrativa. Este es el caso de la Comisión de Coordinación Administrativa del Gobierno de Aragón,<sup>3</sup> a la que corresponde la coordinación general de la actividad administrativa de los departamentos y el impulso de programas, acciones y actividades cuando afecten a varios departamentos del gobierno. O de la Comisión de Secretarios Generales de la Junta de Extremadura,<sup>4</sup> encargada fundamentalmente de preparar las deliberaciones del consejo de gobierno. O de la Comisión de Secretarios Generales de la Junta de Castilla y León,<sup>5</sup> que asume la coordinación interdepartamental de las distintas Consejerías, además de la preparación de las deliberaciones del gobierno, pero centrada sobretudo en materia de política de personal, recursos informáticos, actividad editorial de la Junta y pacto local.

Una función más estratégica es la que desarrolla la Comisión de Coordinación y Planificación del Gobierno de Canarias,<sup>6</sup> que ejerce la coordinación de la planificación interdepartamental y su ejecución, al tiempo que desempeña la misión de garantizar la compatibilidad con la misma de las acciones y

---

<sup>3</sup> Decreto 35/2004, de 24 de febrero de 2004, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la Comisión de Coordinación Administrativa del Gobierno de Aragón.

<sup>4</sup> Decreto 84/2003, de 15 de julio, de la Junta de Extremadura, de regulación de la Comisión de Secretarios Generales.

<sup>5</sup> Decreto 1/2004, de 8 de enero, de la Junta de Castilla y León, por el que se regula el funcionamiento y las competencias de la Comisión de Secretarios Generales.

<sup>6</sup> Decreto 123/2003, de 17 de julio, del Gobierno de Canarias, por el que se determina la estructura central y periférica del mismo, así como las sedes de sus consejerías.

políticas sectoriales de los distintos departamentos, de acuerdo con los objetivos fijados por el Gobierno. Y también la Comisión de Coordinación Administrativa del Gobierno de Navarra,<sup>7</sup> que, aunque no de forma tan evidente, también asume alguna función estratégica, como la de estudiar y proponer actuaciones destinadas a mejorar y perfeccionar los métodos de trabajo de los distintos Departamentos a fin de que puedan actuar con la máxima uniformidad, en coordinación y de acuerdo con las directrices establecidas, para las diferentes materias susceptibles de una actuación unitaria.

Sin embargo, son órganos unipersonales los que asumen, en la mayoría de las comunidades autónomas, las funciones de coordinación estratégica. Órganos que, dependiendo de la Presidencia, Vicepresidencia o del departamento de gobernación, tienen rango de direcciones generales (País Vasco, Islas Baleares, Comunidad Valenciana), de secretarías generales (Cataluña, Murcia, Cantabria) o incluso son las mismas secretarías generales técnicas de la Presidencia o Vicepresidencia del gobierno autonómico (Asturias, Madrid).

Se trata de órganos que, tanto por su ubicación orgánica como por las funciones que desarrollan, trascienden la mera coordinación administrativa. Es el caso de la Dirección General de Coordinación del Gobierno Vasco,<sup>8</sup> entre cuyos cometidos se encuentran algunos tan significativos como: proponer la aplicación de técnicas y métodos que permitan la planificación, programación y evaluación de las actuaciones de los diferentes Departamentos encaminadas al desarrollo y ejecución del programa de gobierno; elaborar informes y propuestas relativos a la programación de la actividad del Gobierno y al grado de cumplimiento del programa de gobierno; informar sobre los planes y programas generales o sectoriales que se elaboren por los Departamentos en ejecución del programa de gobierno; o elaborar un calendario de Planes, Programas y actuaciones significativas de la acción de gobierno. De manera similar, la Dirección General de Proyectos y Coordinación Departamental del Gobierno Balear asume las funciones de planificación, dirección y coordinación de la ejecución de los proyectos y las iniciativas de la acción del Gobierno de las Islas.<sup>9</sup>

Otros gobiernos de comunidades autónomas, como los de Castilla-La Mancha<sup>10</sup> o Madrid,<sup>11</sup> atribuyen las funciones de coordinación al propio consejero

---

<sup>7</sup> Decreto foral 110/2005, de 5 de septiembre, por el que se regula la Comisión de Coordinación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

<sup>8</sup> Decreto 28/2001, de 16 de octubre, del *Lehendakari* del Gobierno Vasco, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno Vasco.

<sup>9</sup> Decreto 27/2003, de 26 de noviembre, del presidente de las Islas Baleares, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Vicepresidencia y Consejería de Relaciones Institucionales.

<sup>10</sup> Decreto 82/2004, de 11 de mayo de 2004, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

<sup>11</sup> Decreto 149/2004, de 21 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.

de Presidencia. O las asignan al consejero de Gobernación, sin determinar órganos específicos que sirvan de apoyo a dicha acción, como en el caso de la Junta de Andalucía.<sup>12</sup> En el gobierno de la comunidad autónoma catalana es la Secretaría General del *Conseller Primer* la que se encarga del seguimiento del grado de cumplimiento de la acción de gobierno y de coordinar las actividades que afecten a más de un departamento<sup>13</sup>.

Por su parte, en el caso de la *Generalitat Valenciana*, las funciones de coordinación se encuentran diferenciadas en sus dos vertientes y atribuidas a órganos diferenciados. Así, la coordinación administrativa esta encomendada a un órgano creado *ex profeso*, la Dirección General de Coordinación, mientras que es el propio Vicepresidente del gobierno autonómico quien ejerce las funciones de dirección, impulso y coordinación política de aquellas materias que el *President* considera oportunas.<sup>14</sup>

## 5. LAS FUNCIONES DE COORDINACIÓN EN LAS REGIONES PORTUGUESAS DE MADEIRA Y AZORES

La Constitución portuguesa de 1976 prevé una regionalización asimétrica, fundada en la existencia de las dos regiones insulares (Azores y Madeira),<sup>15</sup> dotadas de autonomía estatutaria y legislativa garantizada por la propia Constitución, y un modelo de regionalismo continental (regiones administrativas)<sup>16</sup> que nunca han llegado a concretarse (Osservatorio sul Federalismo e i Processi di Governo, 2004).

Las regiones autónomas de Madeira y las Azores disponen de una organización institucional inspirada en la forma de gobierno parlamentario, con un Gobierno regional responsable ante la Asamblea legislativa regional. Y asimismo cuentan con una administración departamentalizada de acuerdo con el nivel de competencias que ejercen los gobiernos autónomos.

A diferencia de éstas, las regiones administrativas peninsulares no son calificadas constitucionalmente como entes dotados de autonomía política, sino exclusivamente administrativa (dirección de los servicios públicos y coordinación y apoyo de la acción de los municipios). Pero, además, el resultado negativo del referendun sobre la institucionalización de las regiones llevado a cabo en 1998 ha interrumpido, hasta el momento, el procedimiento que la Constitución prevé para

---

<sup>12</sup> Decreto 199/2004, de 11 de mayo, de la Junta de Andalucía, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación.

<sup>13</sup> Decreto 68/2004, de 20 de enero, de la Generalidad Valenciana, de estructuración y de reestructuración de varios departamentos de la Administración de la Generalidad.

<sup>14</sup> Decreto 180/2004, de 1 de octubre de 2004, del *Consell de la Generalitat*, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia de la *Generalitat*.

<sup>15</sup> Arts. 225 a 234 de la Constitución portuguesa.

<sup>16</sup> Título VIII de la Constitución portuguesa.

la creación de las regiones administrativas. Procedimiento establecido en el art. 256 de la Constitución portuguesa, cuya complejidad ha contribuido a obstaculizar y retardar la institucionalización de las regiones administrativas (Rebordao Montalvo, 2003).

Así pues, a nivel regional sólo Madeira y las Azores disponen a día de hoy de una administración pública con necesidades de coordinación interna, que en ambos casos está definida, casi exclusivamente, en su dimensión administrativa. De hecho, en la Región de Azores no existe, has la fecha de hoy, un órgano específico de coordinación, sino que corresponde directamente al Vicepresidente del Gobierno regional la dirección e inspección de la administración. En la Región de Madeira, la Secretaría General de la Presidencia asume las funciones de coordinación, estudio y apoyo técnico y administrativo de la Presidencia del Gobierno regional.

## **6. LA COORDINACIÓN INTRAGUBERNAMENTAL EN LAS REGIONES FRANCESAS DEL MEDITERRÁNEO**

Como ya hemos dicho, el Estado francés se ha caracterizado desde sus inicios por su centralización.<sup>17</sup> Sin embargo, en los últimos veinte años Francia ha emprendido dos reformas de gran importancia. Primeramente, con las leyes de descentralización de 1982-1983 las regiones pasaron a ser consideradas como personas administrativas generales, es decir, se convirtieron en colectividades territoriales del mismo tipo que los departamentos y los municipios. Su autoridad deliberante continuó siendo el Consejo regional, pero se modificó el modo de designación de sus miembros, que pasaron a ser elegidos por sufragio universal directo en elecciones regionales. Su autoridad ejecutiva ya no será el Prefecto, sino el Presidente del Consejo Regional.

En segundo lugar, sería preciso mencionar la revisión constitucional de 2003 que, dejando de lado su especial significación para los territorios de ultramar, abrió para las regiones de la Francia metropolitana las siguientes posibilidades: la diversificación de las colectividades territoriales; la posibilidad de derogar, de

---

<sup>17</sup> Desde el fin del régimen feudal, comenzó bajo el Antiguo Régimen un movimiento de centralización a favor de la monarquía y en detrimento de los cuerpos intermedios y de las libertades locales. Después de un inicial proceso de descentralización puesto en marcha durante los primeros meses de la Revolución de 1789, la Convención, fiel a las ideas desarrolladas por los jacobinos, puso fin a este proceso e instauró una organización muy centralista del poder. La organización territorial del poder en el Consulado y en el Imperio napoleónico fue también profundamente centralista. Por tanto, podemos decir que la centralización define tres etapas esenciales de la historia de Francia que han dejado su impronta en el país: el Antiguo Régimen, la Revolución y la época napoleónica.

A finales del siglo XIX y principios del XX se establece, sin embargo, un esquema de descentralización que presenta dos características esenciales; por una parte, se trata de una descentralización administrativa, no política: de otra, el papel desempeñado por el Prefecto sigue siendo considerable.

forma experimental, leyes y reglamentos; la garantía de la autonomía financiera; y el reforzamiento de la democracia regional. Un nueva regulación que ciertamente dista mucho de convertir Francia en un Estado regional o en un Estado de las autonomías en el sentido que dichas expresiones tienen en el Derecho italiano o español, pero que, en cualquier caso, constituye un esbozo de un nuevo modelo de organización territorial que va algo más lejos que la descentralización administrativa a la que estaba acostumbrado el país.

Las administraciones regionales francesas dependen del Presidente de la Región, elegido por la Asamblea Regional. La coordinación de los servicios administrativos corresponde al Director General de Servicios dependiente directamente del Presidente. Pero es el Gabinete del Presidente el que se encarga de apoyar a éste en la definición de las prioridades de la política general. De esta manera, los gobiernos regionales franceses mantienen orgánicamente diferenciadas las funciones de coordinación administrativa y de coordinación estratégica.

Tanto la Región de *Languedoc-Roussillon* como la Región de *Provence-Alpes-Côte d'Azur*, aún disponiendo de un aparato administrativo mucho más reducido que cualquier comunidad autónoma española o región italiana, tienen igualmente clara la duplicidad de las funciones de coordinación y la conveniencia de su diferenciación orgánica, así como su ubicación en el organigrama. Por supuesto, también la Región de *Corse*, con un aparato burocrático más importante que las anteriores, ha articulado este sistema de coordinación gubernamental, si bien con un grado mayor de especialización de las funciones atribuidas a los correspondientes órganos.

## 7. CONCLUSIONES

Como hemos visto, durante los últimos años ha surgido en los gobiernos regionales del sur de Europa la necesidad de dotarse de instrumentos de coordinación, a consecuencia del tamaño que han adquirido sus estructuras burocráticas y de la amplitud de sus intervenciones en el correspondiente medio socio-económico. Necesidad imperativa si tenemos en cuenta que todos estos gobiernos han asumido como propio el sistema de división del trabajo de los gobiernos centrales o estatales: la departamentalización.

Pero además, en el corto –pero intenso– período de desarrollo de las estructuras administrativas regionales del sur europeo se puede observar un progresivo cambio en la tradicional consideración de las funciones de coordinación. Ya no se trata simplemente de la ineludible coordinación administrativa, consustancial a cualquier aparato burocrático, sino de una función gerencial de carácter estratégico. Sólo así es posible que organizaciones complejas, como ya son estas administraciones públicas, sean mucho más que un simple agregado de políticas sectoriales. Y esto significa conferir a la función de coordinación un contenido eminentemente político, que logre integrar las distintas

acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una perspectiva de largo plazo.

En este sentido, son los órganos dependientes directamente del Presidente del Gobierno los que se encuentran en mejores condiciones para cumplir el papel de coordinación estratégica, ya que la posición de éste como jefe de gobierno les asegura su centralidad en los procesos de coordinación. Y por eso los tradicionales departamentos transversales, especialmente Hacienda, deben contemplarlos como posibles aliados, más que como rivales.

### **BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA SOBRE LA MATERIA**

- BON, P. (2003): «Las recientes reformas territoriales francesas», *Revista Aragonesa de Administración Pública* n° de junio de 2003, pág. 607 y ss.
- BOUZAS LORENZO, R. (2004): *La organización administrativa de la Xunta de Galicia: 20 años de autonomía*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2001): *Regional and Local Government in the European Union, Responsibilities and Resources*, Luxemburgo.
- CONSEJO DE EUROPA (2002): *The Situation of the Local and Regional Democracy in Greece*, Explanatory memorandum, Estrasburgo.
- DENOIX DE SAINT MARC, R. (2000): «Le Secrétaire général du gouvernement (SGG)», *Revue des sciences morales et politiques* n° 2, pp. 1-22.
- GARNIER, L. (2000): *Función de coordinación de planes y políticas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- GICQUEL, J. (2002): *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, París.
- KAPSI, H. (2000): *Recent Administrative Reforms in Greece: Attempts Towards Decentralization, Democratization, Consolidation and Efficiency*, John F. Kennedy School of Government, documento político presentado al Socrates Kokalis Graduate student workshop, on-line en <<http://ksg.harvard.edu>>
- KÖNING, K. (1992): «El problema de la coordinación en un sistema de gobierno basado en la división del trabajo: el caso alemán», *Documentación Administrativa* n° 230-231, pp. 133-153.
- MARTINS, H. (1998): «Federal Portugal: a historical perspective», *Portuguese Studies Review* n° 7/1, pp. 13 y ss.
- OSBORNE, D.; PLASTIRIK, P. (1997): *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts (hay trad. esp. de D. Aguirre Oteiza: *La reducción de la burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno*, Paidós, Barcelona).
- OSSERVATORIO SUL FEDERALISMO E I PROCESSI DI GOVERNO (2004): *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Comité de las Regiones, Bruselas.

- PALOMAR OLMEDA, A. (1999): *La organización administrativa: tendencias y situación actual*, Comares, Granada.
- RAMIÓ, C.; SUBIRATS, J. (1996): «Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación», *Revista Vasca de Administración Pública* n° 45, pp. 151-181.
- REBORDAO MONTALVO, A. (2003): *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Almedina, Coimbra.
- SILVEIRA, L. (1997): *Territorio e Poder. Nas origens do Estado Contemporâneo em Portugal*: Patrimonia, Cascais.
- VV.AA. (1997): «L'interministérialité: une impérieuse nécessité (dossier)», *Service public* n° 47.