
Mecanismos Institucionales para la Coordinación de Políticas Públicas*

*Carlos F. Almada
Premio INAP 1980*

La necesidad de coordinación en el sector público

Entre las principales responsabilidades que enfrenta todo gobierno está la elaboración de conjuntos integrados y coherentes de políticas públicas, con el fin de marcar los lineamientos para que las actividades que se realicen converjan en la consecución de los objetivos deseados. Junto con ello se requiere la creación y operación de mecanismos para que la ejecución de las políticas se realice en forma eficiente y eficaz.

Estas tareas sólo podrán ser efectivas si se tiene una comprensión clara de las relaciones entre las políticas y las instrucciones específicas responsables de su diseño y ejecución, así como una visión amplia del contexto en el que éstas operan. Igualmente, es necesario que las opciones de política sean cuidadosamente seleccionadas, tomando en cuenta sus posibles efectos internos y externos, tanto en el corto como el largo plazo. También es de gran importancia asegurarse de que las políticas de diferentes áreas de gobierno se encuentren estrechamente relacionadas con la es-

trategia gubernamental global. De hecho deben reflejarla y sustentarla.

Así la coordinación de políticas se convierte en un prerrequisito de eficiencia y eficacia en el sector público. Debe ser entendida como una actividad permanente que implica la interacción, el diálogo, la negociación y el acoplamiento entre las agencias públicas. De esta manera, la coordinación de políticas puede ser definida como el proceso de comunicación horizontal en el que los puntos de vista de diferentes partes de la maquinaria gubernamental son adaptados para que tengan correspondencia con las políticas de las otras áreas.

Dado que el marco legal especifica las funciones y el papel que desempeña cada departamento o unidad administrativa, podría decirse que la coordinación es innecesaria y más bien redundante. Sin embargo, esta afirmación no es válida pues su principal supuesto es que no existe una brecha entre las estructuras formales y el comportamiento real, lo que implicaría una visión simplista y mecánica de la administración pública.

Por lo tanto, la coordinación de políticas, en alguna de sus formas, se presen-

* Una primera versión de este artículo apareció en inglés en el libro *Management Development and Economics Restructuring in the Mongolia People's Republic*, Edited by Paul Collins and Frederick Nixon, United Nations Development Programme, New York, USA, 1992.

ta como tarea imprescindible en la administración gubernamental. Su importancia radica principalmente en los usos de la coordinación, entre los que se destacan los siguientes.

La coordinación para superar la fragmentación de funciones.

La variedad de objetivos y funciones gubernamentales lleva a diferenciar en forma natural las unidades administrativas que las ejecutan. Así, en forma gradual han ido estableciéndose una gran variedad de áreas administrativas, las cuales varían en cada país de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas específicas. Por otra parte, existe también una tendencia a la especialización, que no siempre es tan racional como quisiéramos, ya que las estructuras gubernamentales con frecuencia resultan ser más reminiscencias del pasado que el producto de análisis detallados de reforma administrativa. De esta manera, no siempre se da una correlación directa entre los objetivos y la estructura y funciones de las unidades en el largo proceso de diferenciación y fragmentación.

Por lo tanto, la coordinación es necesaria como respuesta a las limitaciones organizacionales que surgen de la especialización de los departamentos gubernamentales. Aun cuando fuésemos capaces de diseñar e implantar mejores estructuras gubernamentales, lo cual es posible y deseable, la naturaleza fragmentada de la burocracia estará presente de alguna manera, ya

que las tensiones entre los departamentos de gobierno se han convertido en una característica de la vida burocrática. Un estudio serio de la organización gubernamental y de la coordinación de políticas debe tomar en cuenta la correlación de fuerzas y las posibles consecuencias de las luchas internas de poder, así como la necesidad de encontrar los necesarios equilibrios internos.

La coordinación para manejar la creciente complejidad de las políticas públicas.

Las políticas públicas más importantes son por lo general globales o tienen un impacto intersectorial. Las políticas macroeconómicas y sociales reflejan particularmente esta interdependencia, aunque incluso las políticas sectoriales como las de industria, el transporte o la agricultura tienen un impacto en otros sectores y a su vez son afectados por ellos.

Dado que las políticas son formuladas o ejecutadas bajo la responsabilidad de dependencias específicas, la coordinación entre ellas resulta ser crucial. Por eso puede ser razonablemente fácil construir un modelo conceptual para armonizar las políticas durante el proceso de planeación pero es mucho más complicado que las dependencias involucradas se coordinen eficazmente en la fase de instrumentación.

La coordinación para enfrentar la incertidumbre.

Un gobierno bien coordinado, en el que información confiable fluye rápi-

damente entre las dependencias, incrementa considerablemente su capacidad para enfrentar la incertidumbre en los campos político, económico y social.

En casos extremos, el control de una crisis es más efectivo si algunos planes se preparan con antelación para manejar eficientemente los diferentes imprevistos que surgen. Asimismo, es útil que se definan las responsabilidades de cada una de las dependencias involucradas, detallando su grado de participación. En muchos países existen comités especiales de distintos niveles que hacen los preparativos para enfrentar emergencias y, cuando éstas se presentan, hay grupos de trabajo que son los responsables de la coordinación general, a partir de escenarios previamente establecidos.

La coordinación para la optimización de recursos.

Las restricciones presupuestales son una realidad que se tiene que enfrentar aun en las naciones desarrolladas y los ciudadanos son cada vez más críticos del derroche gubernamental. Así, la necesidad de reducir los déficit fiscales y las dificultades para aumentar los impuestos obligan a los gobiernos a buscar un uso más racional de los recursos públicos. La coordinación de políticas surge entonces como una solución parcial a este problema, ya que se orienta a buscar mayor eficiencia.

No obstante, debe reconocerse que aun cuando la necesidad de coordinación

esté bien fundamentada, la percepción de los diferentes agentes que participan varía significativamente. Las entidades *globalizadoras* como finanzas, planeación, presupuesto y asuntos administrativos están naturalmente a favor de una coordinación estrecha. Sin embargo, los ministerios, secretarías o departamentos sectoriales como transporte o agricultura, generalmente muestran más renuencia hacia los mecanismos de coordinación, pues los perciben como formas de intervención en asuntos de su competencia.

Cabe señalar que la coordinación no tiene un significado único e inequívoco. Desde el punto de vista de la administración del sector público la coordinación viene a ser una manera de aminorar las deficiencias en los procesos de formulación e instrumentación de políticas. Desde otra perspectiva, la coordinación se puede ver también como una herramienta para la concentración del poder. Por esta razón, es necesario pensar en la coordinación no sólo en términos administrativos, sino también considerando sus implicaciones políticas.

La vieja distinción entre coordinación administrativa -que se daba entre los miembros del servicio civil o funcionarios de rango medio- y la coordinación política -entre funcionarios con responsabilidad política- ya no resulta tan válida, pues los límites entre ellas son más bien imprecisos. De hecho, cuando se habla de coordinación política se hace

referencia a un complejo proceso técnico-político.

Los instrumentos para la coordinación

No existe un modelo único de coordinación de políticas por lo que los instrumentos y procedimientos que se utilizan dependen esencialmente del marco constitucional, del sistema político y de la cultura administrativa de cada país.

En la definición de mecanismos de coordinación tienen gran importancia el papel y los poderes tanto formales como informales del jefe del ejecutivo. El es responsable de la coordinación general del gobierno al mantener el liderazgo y la coherencia necesarios en las actividades gubernamentales. Sin embargo, en ningún país grande o mediano, una persona sola es capaz de absorber toda la información que se requiere para tomar el gran número de decisiones relacionadas con la responsabilidad de presidir un gobierno central. Se requiere así, sin duda alguna, de una oficina especializada cercana al ejecutivo, capaz de procesar los flujos de información y de apoyar los mecanismos decisorios, de supervisión y evaluación.

Por lo tanto, en la mayoría de los países existen oficinas del ejecutivo que sirven como apoyo a la cabeza del gobierno para organizar sus actividades directas y, de alguna manera, para la coordinación de las interacciones departamen-

tales. Sin embargo, esta coordinación jerárquica no es suficiente para manejar las relaciones extremadamente complejas que se dan entre los departamentos y las agencias. El consejo de ministros o gabinete juega un papel muy importante en la toma de decisiones colectivas, especialmente en los sistemas parlamentarios. En realidad, los comités interministeriales son el lugar donde con frecuencia se dan las negociaciones que prefiguran la coordinación real.

En atención a lo anterior, la oficina del ejecutivo y los comités interministeriales son dos de los principales instrumentos que se estudian más adelante, debido a la importancia que tienen para la coordinación de políticas. Los ejemplos para el análisis se toman de la experiencia de cinco países occidentales: Francia, Canadá, Gran Bretaña, Estados Unidos y Suecia.

El jefe del ejecutivo

Tomando en cuenta los países considerados en este estudio, se puede apreciar claramente que el papel y los poderes del jefe del ejecutivo varían en forma considerable de acuerdo con los sistemas constitucionales establecidos (parlamentario o presidencial) y a las prácticas históricas de cada país.

En efecto, si en países como Francia y Estados Unidos las constituciones juegan un papel importante en la defini-

ción de la distribución del poder, en otros, como Suecia y Canadá, resultan ser vagas y generales, o casi inexistentes, como en el caso de Gran Bretaña.

El jefe del ejecutivo es el principal responsable de la coherencia de las políticas gubernamentales, aunque es bastante obvio que por sí mismo no puede asumir este papel, y que requiere una estructura administrativa que lo apoye. Los servidores públicos adscritos al jefe del ejecutivo lo asesoran y en general, supervisan la coordinación de las políticas gubernamentales. La estructura de los servicios se adapta de forma diferente según los países estudiados; sin embargo, las funciones y la influencia de estos servicios son finalmente bastante similares.

Francia.

Una tradición de las instituciones francesas es la distinción que se hace entre la posición del jefe de Estado y la del jefe de gobierno. La tradición institucional francesa tiene también otra característica importante: el jefe de Estado que es Presidente de la República, está investido con autoridad ejecutiva real y preside siempre el Consejo de Ministros. Asimismo, ha tenido la tarea central de designar al jefe de gobierno, lo que le da la posibilidad real de dirigir las políticas de manera directa, en función de la mayoría parlamentaria. En realidad se trata de un ejecutivo bicéfalo que funciona con fluidez cuando el jefe de Estado y el de gobierno pertenecen a la misma organización política. Por su

parte, las principales responsabilidades del Primer Ministro son la determinación de prioridades y las actividades de coordinación. Sin embargo, debe destacarse que aun cuando el Primer Ministro asume completamente la responsabilidad de las actividades del gobierno, no es el único que toma decisiones. Con frecuencia éstas se discuten en el Consejo de Ministros, el cual es presidido por el jefe del Estado.

En asuntos de política exterior y de defensa nacional el Presidente de la República ha sido investido por la Constitución con algunas prerrogativas específicas importantes, así como con el poder de expedir nombramientos y emitir normas.

De acuerdo con la Constitución de 1958, el gobierno determina y conduce las políticas de la nación. Es por lo tanto, responsabilidad del Primer Ministro supervisar la coherencia de estas políticas y dirigir las actividades del gobierno. Para llevar a cabo sus tareas tiene a su disposición áreas específicas de apoyo en la determinación de prioridades y en la coordinación.

El gabinete del Primer Ministro.

El primero de estos servicios de apoyo es indudablemente el brindado por el "Gabinete del Primer Ministro", el cual tiene las mismas características que un gabinete ministerial. Está compuesto por personas designadas exclusivamente por orden firmada por el Primer Ministro y cuyas

obligaciones terminan automáticamente con su salida. Estos puestos no son de carácter presupuestal y sólo excepcionalmente se permite a los miembros del gabinete recibir algo más que una pequeña compensación. Estos continúan recibiendo su salario anterior, lo cual explica probablemente la razón por la cual los miembros del gabinete del Primer Ministro, así como los de los gabinetes ministeriales y de los secretarios de Estado, son generalmente servidores públicos de carrera.

A cada uno de los miembros del gabinete del Primer Ministro se les asignan funciones por sectores o por ministerios y, al ser aquél el órgano que frecuentemente elabora para el Primer Ministro las líneas generales de su política, sus miembros preparan los documentos básicos con vistas a establecer las prioridades. No se trata, consecuentemente, de un órgano colegiado, sino de un cuerpo técnico-político de apoyo directo al jefe del gobierno.

El Secretario General del Gobierno.

La segunda institución más importante en los órganos de apoyo del ejecutivo es la Secretaría de Gobierno, la cual está bajo la autoridad del Secretario General. Esta unidad se compone de un pequeño número de directores de proyecto y se caracteriza por la continuidad de sus actividades. Su función principal es ayudar al jefe de gobierno en su tarea de coordinación, y para ha-

cerlo tiene tres responsabilidades principales:

- Ejercer el secretariado del Consejo de Ministros y los consejos y comités interministeriales, en coordinación con el secretariado de la Presidencia de la República, cuando participa el jefe del Estado.

- Garantizar la coherencia legal de las medidas tomadas con la intervención del área jurídica y la publicación de los decretos u ordenanzas en el periódico oficial.

- Conducir las relaciones del Primer Ministro con el Parlamento.

La Secretaría juega asimismo un papel importante en la determinación de prioridades, entre las que destaca la preparación de anteproyectos de ley o decretos. Además, a los ministros se les requiere comunicar los acuerdos y circulares que emite su departamento. Esta regla permite al Primer Ministro establecer y vigilar la armonización de decisiones y, si lo estima adecuado, corregir las que considere inoportunas.

Los servicios institucionales de apoyo al Primer Ministro que son también de destacar son: la Dirección General de Administración, integrada a la Secretaría General de Gobierno y responsable de dirigir el servicio civil de carrera, así como la Dirección de Documentación y Divulgación.

El Primer Ministro solamente firma los decretos después de que la Secretaría

General de Gobierno ha verificado su contenido y su gabinete ha sido consultado. Con ello busca asegurarse de que las prioridades y la coordinación de conjunto hayan sido respetadas.

El seguimiento de las decisiones tomadas está a cargo de la Secretaría de Gobierno, que es responsable de preparar el resumen de las decisiones tomadas por los diversos comités y consejos. La Secretaría General notifica a cada uno de los ministros lo que deberán hacer.

La relación entre el Presidente y el Primer Ministro.

Como jefe de gobierno el Primer Ministro es el centro de los mecanismos que guían la determinación de prioridades y garantiza con ello la coordinación general de las políticas. Sin embargo, también debe tomar en cuenta que el establecimiento de prioridades se decide frecuentemente con relación a los lineamientos marcados por el Presidente de la República.

Por definición, el Primer Ministro tiene a su disposición a la burocracia gubernamental. El Presidente de la República sólo cuenta con un limitado número de asistentes cuyas tareas consisten en garantizar la calidad de su información, brindarle asistencia en todos los actos relevantes y proponer soluciones o reformas, pero que carecen de capacidad de decisión y dependen sólo de la autoridad moral derivada del hecho de habiar en nombre del Presidente.

La determinación de prioridades y la coordinación gubernamental deben diferenciarse. El Primer Ministro comparte la primera de estas responsabilidades con el jefe de Estado, aunque tiene la responsabilidad plena en la segunda porque el Presidente de la República le confía la tarea de asegurar, por medio de la coordinación, el éxito de las políticas conjuntamente formuladas. Ello evidentemente, cuando pertenecen a la misma formación política, de lo que deriva su subordinación de hecho.

En ocasiones, el Primer Ministro tiene que enfrentarse con la autonomía tradicional de los demás ministros. En Francia, de hecho, el Primer Ministro no tiene poder jerárquico sobre sus ministros, como tampoco lo tiene el jefe de Estado. Esta es la mayor diferencia que existe con relación al sistema presidencial. Cada ministro goza en la práctica de un alto grado de independencia en su papel de cabeza única de su administración y frecuentemente debe tomar en cuenta las más sólidas tradiciones de su departamento.

Sin embargo, el Primer Ministro tiene a su disposición medios importantes que constituyen su sistema de apoyo: en primer lugar, el "gabinete", cuyas acciones e influencia han aumentado considerablemente en años recientes, debido en gran medida a la duración de sus miembros en el ejercicio de funciones; y la Secretaría General de Gobierno, la cual ha afirmado también su posición

en virtud de una estrecha cooperación con el gabinete del Primer Ministro y con la Secretaría General de la Presidencia, convirtiéndose en paso obligado de los principales procesos decisorios.

En Francia el papel de jefe de gobierno es uno de los aspectos característicos del régimen de la Quinta República, a la cual puede ubicársele entre el estilo británico del sistema parlamentario y el sistema presidencial. Este último delega toda la responsabilidad en el Presidente, quien es electo por sufragio universal (De Baecque, 1977).

Canadá.

El papel del Primer Ministro no está especificado en la Constitución canadiense, aunque existen dos referencias sobre el Primer Ministro en el Acta Constitucional de 1982, así se estipula que éste deberá convocar a las conferencias constitucionales, incluyéndose él mismo y los jefes provinciales, después de uno y de quince años de que el Acta entró en vigor.

Designado por el Gobernador General de Canadá, el Primer Ministro tiene una posición única en el centro de los mecanismos administrativos y políticos del gobierno. Como dirigente electo del partido es la cabeza política y el responsable de la dirección de las políticas e iniciativas del mismo. Como presidente del gabinete es la principal fuerza directriz para ayudarlo a llegar a acuerdos. Es también el coordinador y árbitro en

el proceso de toma de decisiones ejecutivas y es por su conducto y de sus colegas de gabinete en conjunto que se ejerce el control político sobre toda la actividad gubernamental. El Primer Ministro tiene tres atribuciones de fundamental importancia: la coherencia de las políticas, el programa legislativo y las relaciones de la federación con las provincias.

Constitucionalmente el Primer Ministro y sus colegas ministeriales son responsables en forma colectiva ante un parlamento electo de las políticas y de los programas nuevos o en operación. Sin embargo, dentro de la estructura ejecutiva el Primer Ministro ocupa la posición más sobresaliente y, en el área de políticas, es considerado como el principal promotor.

El Primer Ministro tiene una facultad muy importante: es el responsable exclusivo de la composición y de los cambios en el gabinete. El sistema de gabinete es, por lo tanto, una elección muy personal del Primer Ministro.

No existe ningún sistema ideal que pueda satisfacer las necesidades de los primeros ministros de todos los gobiernos. Un sistema de gabinete tiende a evolucionar durante la vida de un gobierno, cuando el Primer Ministro realiza los ajustes necesarios para adaptarlos a las circunstancias cambiantes.

El manejo de la maquinaria política de un gobierno no es una tarea fácil. El Primer Ministro tiene relaciones importantes con el Parlamento, con los

miembros individuales de éste, con los ministros y con los dirigentes de los partidos. Estas relaciones deben nutrirse cuidadosamente y con ello la Oficina del Primer Ministro puede jugar un papel importante.

Los servicios de apoyo del Primer Ministro son los siguientes: la Oficina del Consejo Privado, la Oficina de Relaciones Federación-Provincias, la Oficina del Primer Ministro, el Comité de Inteligencia para la Seguridad, el Consejo Económico del Canadá y la Secretaría para la Conferencia Intergubernamental Canadiense.

Sin embargo, para el diseño, el análisis, la evaluación y el desarrollo sistemático de políticas, la Oficina del Primer Ministro es opacada por el trabajo de tres órganos: la Oficina del Consejo Privado, la Junta del Tesoro y el Departamento de Finanzas. De estos tres, la Oficina del Consejo Privado juega un papel clave. Debido a la posición que tiene en la cima de la actividad administrativa, ésta puede mantener una visión global de todas las operaciones del gobierno. El Consejo Privado participa también en la coordinación e información, así como en el seguimiento y apoyo que se brinda al Primer Ministro y al gabinete como un todo en sus relaciones constantes con los departamentos del gobierno. Al mismo tiempo, le proporciona información, análisis y asesoramiento al Primer Ministro en todas las áreas, elevando así la probabilidad

de coherencia y coordinación de políticas.

La estrategia de la Oficina del Primer Ministro debe ser muy selectiva para concentrarse en algunas áreas que requieren la participación personal del Primer Ministro, o su atención específica en un momento dado. Para la formulación de todas las políticas y con propósitos de planeación de largo plazo, esta Oficina sistemáticamente da asesoría política de fondo al Primer Ministro, evaluaciones completas y un flujo continuo de ideas frescas.

Existen pocos precedentes o pautas generales en Canadá respecto a la designación, conducta, organización y al papel del equipo técnico de la Oficina del Primer Ministro. Esto se debe en parte a que los primeros Ministros y sus ayudantes van y vienen, y cada Oficina del Primer Ministro es adaptada para satisfacer las necesidades de cada titular. La continuidad, en un sentido institucional, nunca ha sido considerada como muy importante.

Los miembros del personal mantienen sus puestos a voluntad del Primer Ministro, durante el tiempo que él permanece en el cargo. Históricamente, y siguiendo el ejemplo británico, la mayor parte del personal del Primer Ministro es del servicio público. Un balance cuidadoso sobre las cualidades individuales, las habilidades y la experiencia es uno de los prerequisites de eficiencia de la Oficina del Primer Ministro.

Ejerciendo de manera inteligente su poder de designación, el Primer Ministro puede formar un equipo personal que le proporcione todo el apoyo posible, y cuya naturaleza sea versátil, imaginativa y sensible (D'Aquino).

Gran Bretaña.

El Primer Ministro.

Resumiendo la situación del Primer Ministro inglés, se puede decir que él es el principal promotor y el alma del gabinete. Históricamente, el gabinete no puede establecerse ni sobrevivir políticamente sin él. El Primer Ministro ha sido siempre la fuerza central del gobierno. Esto explica sin duda el éxito de esta institución.

El Primer Ministro es el líder del partido mayoritario, lo que condiciona su situación legal. Aunque teóricamente es escogido por la Reina, en realidad es impuesto por las circunstancias políticas. En la práctica, es designado indirectamente por los votantes como cabeza del partido que triunfa en las elecciones. El Primer Ministro es considerado por sus colegas de gobierno como el dirigente central (*primus inter pares*). En realidad su título de dirigente del partido viene a asegurar además su control sobre el gabinete. Legalmente él es el responsable ante la Cámara de los Comunes -a la cual previamente sirvió como miembro-, siempre y cuando reciba el apoyo de su partido y no sea derrotado en las elecciones. De tal suer-

te resulta indispensable que el Primer Ministro ejerza un buen gobierno para que su partido salga victorioso de las siguientes elecciones.

Esta doble responsabilidad contiene un considerable poder por lo que diversos escritores ingleses no dudan al describir al Primer Ministro como un "monarca electo". En efecto, parece que además de la personalidad del sujeto de quien se trate, el papel y la autoridad del Primer Ministro están relacionados con la posición que tiene en su partido. Sería, hasta cierto punto, "la creación de sus creadores" (le *créature de ses créateurs*", Burdeau, 1980, pp. 249-250). Sin embargo, la situación actual parece algo contraria a esa concepción.

El Primer Ministro tiene a su disposición numerosos privilegios. La composición y existencia del gabinete están en sus manos. No solamente es él quien designa a los miembros, sino también quien puede modificar su composición, solicitando la renuncia de algunos de sus ministros o el cambio de sus funciones. Está facultado también para poner fin a su propia gestión, notificando a la Reina que su gobierno ha renunciado, disolviendo así la Cámara de los Comunes. El Primer Ministro asegura por sí mismo el vínculo entre el gobierno y el poder soberano, ya que los ministros no tienen acceso directo al monarca. Para obtener una audiencia con el Rey tienen que solicitar permiso al Primer Ministro, quien por lo general se halla presente en la reunión.

El Primer Ministro controla también las políticas de sus subordinados y no vacila en intervenir en sus departamentos respectivos, con particularidad en asuntos externos. El Primer Ministro modela concomitantemente y en forma colectiva con los miembros de su partido el programa político con el cual fue elegido. Es por lo tanto bajo su autoridad que, en teoría, el gabinete prepara las líneas generales de las políticas nacionales y extranjeras del país. En efecto, el Primer Ministro decide la política nacional con una independencia significativamente importante, debido a la disciplina de su partido, desde el cual se seleccionan los directivos de su gabinete (Gicquel, 1987, pp. 268-270).

Tomando en cuenta la complejidad y magnitud de las estructuras gubernamentales, el Primer Ministro debe jugar el papel de coordinador de las actividades del gobierno. Esta responsabilidad le da el derecho de hacer observaciones y decidir en todas las cuestiones políticas y administrativas.

Las organizaciones de apoyo.

En un principio el ascenso del Primer Ministro no se vio particularmente favorecido, debido a la falta de organización que rápidamente demostró ser necesaria. Por lo tanto se conformó un apoyo logístico basado en dos soportes: la Oficina del Gabinete y sus comités, y el grupo de asesores del Primer Ministro.

Una nueva unidad política se ha instalado para trabajar específicamente para el Primer Ministro, lo que constituye un suceso político significativo, realizado de una forma abierta sin precedente, donde el jefe de la Unidad de Políticas es el asesor principal del Primer Ministro. Dicha unidad está conformada por cinco asesores políticos y dos asistentes, los cuales son funcionarios temporales adscritos al Departamento del Servicio Público. Estos funcionarios son elegidos bajo el criterio de que deben ser especialistas en algún área de política nacional de particular importancia, y además deben ser partidarios del gobierno.

La función de la unidad consiste en ayudar en el desarrollo del conjunto de las políticas contenidas en el programa del gobierno, especialmente las que se ejecuten en el corto y medianos plazos (Chapman, 1977, p. 120).

Finalmente, el Primer Ministro inglés tiene a su disposición consejeros personales (los oficiales o consejeros del Primer Ministro) a quienes él mismo elige, y que pueden ser políticos o servidores civiles. También los "ministros menores" (Junior Ministers) -y su influencia sobre el Primer Ministro- están lejos de ser insignificantes, y sus miembros son especialmente seleccionados del sector empresarial.

Como se puede apreciar, el Primer Ministro inglés tiene a su servicio una red administrativa y política que lo asiste en

la dirección de política de gobierno, de la cual es la principal fuente de inspiración, y en la coordinación de las políticas y las decisiones de sus diversos ministros. Esto es lo más importante para él, pues la realidad cotidiana del funcionamiento político y administrativo de su gobierno recae firmemente sobre sus hombros.

Los Estados Unidos de América.

El Presidente.

El artículo II de la sección primera de la Constitución americana declara que el poder ejecutivo es confiado al Presidente de los Estados Unidos de América. Este poder monocéfalo (los secretarios sólo son subordinados) confía al Presidente las tareas de jefe de Estado y jefe de gobierno.

Aunque los poderes del Presidente son extensos no son excesivos ya que, por definición, la función presidencial se limita a su esfera de actividad. El Presidente posee las diversas atribuciones del poder ejecutivo pero carece de poder legislativo, lo cual significa una importante diferencia con el Primer Ministro francés, quien comparte el poder legislativo con el Parlamento.

El Presidente es sobre todo el guardián del poder de mando que se manifiesta en órdenes y promulgaciones ejecutivas. Sin embargo, es bien conocido que la legislación delegada -en el sentido tradicional del término en Europa- no se aprueba por la Suprema Corte ni

siquiera en circunstancias excepcionales. El Presidente debe poner en vigor la legislación aun después de haber utilizado su veto en caso necesario. La capacidad de bloquear la legislación es especialmente importante en las relaciones del Presidente con el Congreso. Asimismo, el Presidente encabeza al ejército y puede tomar la iniciativa y dirigir operaciones militares. Además, diversos poderes especiales para tiempos de crisis, que debido a su naturaleza son temporales, han sido asumidos ahora por el jefe del ejecutivo.

El Presidente es responsable de la política exterior para lo cual es ayudado por el Secretario de Estado, de quien puede en cualquier momento ocupar el puesto e implantar una política sugerida por alguno de los miembros de su círculo inmediato cuyo papel es por lo general muy importante. En el campo de la política exterior, los poderes del Presidente incluyen el derecho de conducir negociaciones diplomáticas, designar embajadores, firmar tratados y otros. Sin embargo, el Senado desempeña también un papel significativo en las cuestiones de política extranjera, lo cual limita en gran medida la libertad de maniobra del Presidente. Por último, el Presidente es el jefe del gobierno federal. En esta capacidad opera servicios públicos y supervisa su funcionamiento. Nombra a los secretarios que conforman el gobierno y para nombramientos particulares debe obtener la aprobación del Senado; sin embargo, puede destituir a los servidores civiles

de acuerdo con las formalidades indicadas por las reglas del servicio civil sin la aprobación del Senado (Gicquel, 1987, pp. 326-329).

Estas prerrogativas son las de un régimen presidencial tradicional. Lo que debería tomarse en cuenta particularmente es que el Presidente es el único responsable de la política de gobierno en conjunto. El formula los lineamientos generales, toma las decisiones mayores necesarias y las impone a sus ministros y a la administración del gobierno.

El Presidente es el único responsable de la formulación, coherencia y coordinación de la política general. Los secretarios americanos; al contrario de sus colegas parlamentarios, no forman un órgano distintivo y autónomo con relación al Presidente. El gabinete es utilizado más por su capacidad técnica que por su capacidad política. La personalidad o la voluntad del Presidente es lo único que cuenta.

La Oficina Ejecutiva del Presidente.

De cualquier modo resulta obvio que en realidad el Presidente no trabaja solo. Por el contrario, es asistido, aconsejado y apoyado por un gran número de personas y servicios que le informan, y quienes trabajan en la estructura de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP).

La Oficina Ejecutiva del Presidente se estableció en 1939, con el objeto de brindar a la moderna presidencia una

herramienta que regulase la extensión y el rápido crecimiento de la burocracia federal y ayudase en el manejo de un creciente número de asuntos que requerían atención presidencial.

Actualmente la OEP cuenta con las siguientes unidades centrales que informan directamente al Presidente:

- La Oficina de Administración y Presupuesto.
- El Consejo Nacional de Política Interior.
- El Consejo de Seguridad Nacional (CSN).
- El Consejo de Asesores Económicos.
- La Oficina de Política Nacional sobre Control de Drogas.
- El Consejo de Control de Calidad Ambiental.
- La Oficina de Políticas Científicas y Tecnológicas.

El jefe del Personal del Presidente coordina principalmente al:

- Asistente del Presidente sobre Sentencias Judiciales.
- Asistente del Presidente en Política Económica y Comercial.

- Asistente del Presidente y Secretario del Gabinete.
- Asistente del Presidente en Asuntos de Legislación.
- Secretario de Prensa.
- Asistente del Presidente en Asuntos de Dirección Administrativa.

Al contar con la confianza del Presidente, sus asistentes son generalmente los responsables de la coordinación general de las actividades dentro del ejecutivo, de la supervisión de las relaciones con el Congreso y, además, de la documentación y preparación de decisiones de incumbencia del Presidente (Gicquel, 1987, p. 330).

El crecimiento de la OEP en tamaño e importancia ha sido un hecho destacado en la evolución de la Presidencia. Su surgimiento como centro principal de poder puede atribuirse a varios factores.

En primer lugar, la naturaleza fragmentada de la burocracia federal fuera de la OEP ha hecho difícil la coordinación de la política federal, y la OEP ha sido organizada y reorganizada en un esfuerzo por mantener dicha coordinación. En cierta medida, la OEP surgió como una "super agencia" para la política interna, económica y de asuntos internacionales.

En segundo lugar, la OEP ha sido el resultado de la creciente complejidad e incertidumbre de los asuntos exteriores y los problemas económicos. Los pa-

peles que el Presidente juega como protector en jefe de la nación y administrador de la economía, requieren que esté equipado de un aparato que le permita actuar de manera eficaz en ambas esferas.

En tercer lugar, la OEP ha venido a reflejar inquietudes partidistas y electorales. Los presidentes han nombrado aquí representantes de diversos grupos e intereses con el fin de remarcar su importancia y ganarse su apoyo (Nachmias y Rosenbloom, 1987, pp.82-87).

Suecia.

El Rey.

El sistema gubernamental sueco puede clasificarse con el encabezado de "Gobierno de Gabinete". De hecho, tiene muchas características comunes con el sistema parlamentario británico y con los sistemas parlamentarios de los países del continente europeo, sólo que Suecia es una monarquía constitucional.

Generalmente, el dualismo del ejecutivo, que consiste en la coexistencia del gobierno y la monarquía, tiene sólo importancia oficial. Sin embargo, históricamente ha jugado un papel significativo, al grado de que los poderes que eran reconocidos al Rey no estaban bajo la influencia del Parlamento. Entonces, un ministerio podía recibir poderes a partir de esta fuente sin haber sido delegados por la Asamblea.

Hoy en día el Rey no ejerce influencia política alguna. Tampoco designa o remueve a ministros de su cargo, ni toma parte en reuniones del Consejo de Ministros; sus funciones son básicamente ceremoniales. Por ejemplo, durante ciertas reuniones del Consejo de Ministros es en su presencia que se conforma el nuevo gobierno y es él quien pronuncia el discurso inaugural de la sesión anual del Parlamento. El Rey preside también el Comité para Asuntos Extranjeros, entidad cuyos miembros son designados por la Asamblea y cuya función consiste en deliberar con el gobierno sobre los asuntos de política exterior de mayor importancia. Durante la adopción de la Constitución se afirmó que el jefe de Estado era el representante unificador y símbolo de la nación en conjunto (Rikstag Suecois, 1975, pp. 17-28).

No obstante, el Rey, apoyado en un amplio sustento popular, posee facultades de asesor atribuidas a la magistratura moral de la institución monárquica, lo que hace que el ejercicio de su poder sea más fácil que en cualquier otro lado.

El Primer Ministro.

El Primer Ministro accedió progresivamente al rango de jefe de gobierno; sin embargo, esto no tuvo lugar sino hasta la guerra de 1939, y desde entonces su autoridad se ha reafirmado convirtiéndose en *primus inter pares*. (Desfevilles, 1975, p. 77). El presidente de Rikstag nombra al Primer Ministro y después el Parlamento aprueba esta designación mediante votación. Entonces el Primer

Ministro nombra a los otros miembros del gobierno, cuya aprobación no es requerida por el Rikstag, y designa entre ellos al jefe de los departamentos ministeriales. El Primer Ministro puede cesar a un ministro de sus funciones siempre que lo juzgue necesario.

La Constitución sueca es bastante discreta acerca de los deberes del Primer Ministro dentro del gobierno, no obstante su poder para designar y destituir ministros y el hecho de presidir el Consejo de Ministros. En realidad, el Primer Ministro goza en la práctica de una posición muy fuerte por su carácter de representante del grupo parlamentario más importante, y por su función de coordinador de las actividades del gobierno en conjunto. En este papel, el Primer Ministro cuenta con el apoyo de un servicio importante: la Cancillería del Primer Ministro, la cual es parte de la Cancillería de Gobierno.

La Oficina Ministerial.

La Oficina Ministerial está dividida en dos departamentos: el Departamento Político y el Departamento de Asuntos Legales. El Departamento Político de la Oficina Ministerial incluye al equipo personal del Primer Ministro que, como su nombre lo indica, depende personalmente del Primer Ministro y, por consiguiente, forma parte del círculo político de oficiales de la Cancillería de Gobierno. Su organización cuenta sólo con aproximadamente 20 funcionarios de nivel profesional. Además, todos ellos tienen tareas extensivas tales

como: establecer contactos con las organizaciones partidarias, preparación de los programas oficiales del Primer Ministro, y otras. Dentro del proceso político, el funcionamiento de la Oficina Ministerial abarca un número diferente de etapas, de las cuales la no menos importante viene a ser el papel clave de la Oficina en las sesiones de evaluación del Gobierno:

- la Oficina Ministerial prepara la agenda de la reunión y, en caso de asuntos particulares, puede requerir a los ministerios;

- el Primer Ministro preside la reunión y formula los diversos puntos de vista; y

- el Subsecretario de Estado de la Oficina Ministerial actúa como secretario durante las reuniones y es el único participante por debajo del nivel ministerial. Entre otras cosas cumple con el deber de hacer circular la información entre los funcionarios de la Cancillería del Gobierno.

También hay otras tareas de coordinación, virtualmente institucionalizadas, vinculadas con la Oficina Ministerial, las cuales incluyen la preparación de la declaración de políticas pronunciada por el Primer Ministro en la apertura de cada nueva sesión de Rikstag. En esta declaración se indica el objetivo principal de la política de gobierno para la siguiente sesión y va acompañada por la lista de proyectos que el gobierno

planea introducir al Rikstag. La Oficina Ministerial ejerce gran influencia en estos documentos, los cuales se constituyen como guías internas.

El otro departamento de la Oficina Ministerial tiene bajo su responsabilidad la coordinación general de los asuntos legales y algunos de carácter administrativo. Fue establecido en el Departamento de Asuntos Legales de la Oficina Ministerial, y está encabezado por un Subsecretario de Asuntos Legales, e incluye a abogados expertos en lingüística y un equipo administrativo. La toma de decisiones por parte del gobierno está precedida por la presentación de diversos anteproyectos. Es una práctica común para el Departamento de Asuntos Legales el tomar parte en actividades de este tipo para contribuir con puntos de vista y sugerencias sobre asuntos legales y lingüísticos.

El Departamento de Asuntos Legales examina todos los proyectos legislativos del gobierno, los instrumentos legales y los puntos de referencia, así como las decisiones gubernamentales principales presentadas por un ministerio a la Oficina Ministerial y a los demás ministerios. El Departamento de Asuntos Legales es también especialmente responsable de coordinar la seguridad dentro de la Cancillería de Gobierno y de los contactos que se establezcan con la administración de Rikstag y la Junta de Legislación (Malborg, pp. 9-12).

Las diversas actividades que se transfieren a estos servicios ilustran claramente la importancia del papel del Primer Ministro dentro gobierno sueco. Quizá el Primer Ministro no sea el “monarca electo” del sistema británico, pero su papel es esencial para la coherencia y coordinación de la actividad gubernamental, de las que es tanto la fuente de inspiración como su representante; menos restringido en su actividad que el Primer Ministro francés, debido a la ausencia del poder del Rey, pero menos poderoso que el Primer Ministro británico, ya que no goza de las mismas facultades que éste. En último análisis el Primer Ministro sueco se asemeja más al Primer Ministro canadiense. Su preeminencia ha sido progresiva, ligada a prácticas políticas, mas hoy resulta incuestionable.

La coordinación colegiada: el gabinete

Si bien el Jefe del Ejecutivo es una figura de poder clave, no es, sin embargo, la única persona facultada para tomar decisiones. El está, en efecto, rodeado siempre de ministros que manejan los diversos servicios administrativos del Estado, los cuales generalmente tienen poder para tomar decisiones individuales o colectivas cada vez que lo juzguen conveniente, siendo Estados Unidos la única excepción a esta regla, dentro de los casos estudiados. En este contexto,

la institución del Consejo de Ministros tiene como objetivo prioritario la coordinación de las políticas de gobierno, ya que sin duda sería difícil para un gobierno contar con una política coherente si sus miembros no se reúnen regularmente para formularla, discutirla y decidirla.

Para su propio funcionamiento, y como una herramienta esencial en la coordinación del gobierno, el Consejo de Ministros está involucrado en una genuina coordinación de las estructuras administrativas que lo rodean. Aunque cada uno de los países estudiados tiene sus propias estructuras con características particulares, la tarea principal de estos servicios varía ligeramente. Los comités interministeriales, la cancillería, el gabinete y otros, abarcan diversas funciones con sus propios poderes.

En un contexto internacional, el concepto *comités interministeriales para la coordinación de políticas* se refiere a la gran variedad de comités que existen en el más alto nivel de gobierno central. Tanto hacia el interior como con relación a otros países, estos comités muestran grandes diferencias en sus características.

Podemos hacer una primera distinción entre los comités tanto en el nivel político como en el administrativo. Esta distinción se refiere principalmente a los aspectos formales, es decir, a su composición.

En el nivel político, los comités están conformados por personas con responsabilidad de esa índole. Generalmente son comités permanentes del gabinete, cuyos miembros son ministros y, en ocasiones, secretarios parlamentarios u otros altos servidores civiles. Estos comités preparan las discusiones y las decisiones para el gabinete en pleno y deliberan sobre asuntos que no son de interés inmediato para todo el gabinete.

En el nivel administrativo, los comités están compuestos principalmente por altos funcionarios civiles. Por su parte, los comités interdepartamentales, integrados por representantes de los departamentos de gobierno, son grupos claves de altos funcionarios que preparan el trabajo en los comités particulares permanentes. Su función principal consiste en la formulación de opciones de políticas. Estos comités suministran información especializada para deliberaciones en el nivel político.

Una segunda distinción es la que se refiere a la naturaleza temporal o permanente de los comités. Este criterio es particularmente relevante para los comités administrativos, ya que los comités permanentes se establecen para un período indeterminado y sirven como instrumento para el diálogo permanente entre los departamentos, concerniéndoles importantes asuntos sobre políticas. Sin embargo, los comités temporales están jugando un papel cada vez más

importante en la coordinación de políticas interdepartamentales en asuntos específicos o limitados.

La mayoría de los comités interministeriales tienen un papel de análisis y de preparación de alternativas de políticas. Esto puede variar desde estudios sobre asuntos políticos específicos, hasta la fase final de preparación para ser presentados al siguiente nivel, es decir, a los comités permanentes o al gabinete. En este último caso, el énfasis se pone por lo general en las discusiones preliminares, en la emisión de opiniones o recomendaciones y en la formulación de propuestas o proyectos de decisión. Sin embargo, con más frecuencia de lo que se cree, tales recomendaciones o propuestas son adoptadas con cambios menores por el nivel superior, lo que significa que la influencia de estos comités interministeriales puede ser mayor.

Cabe señalar que en un sistema político la efectividad de algunas estructuras está ampliamente determinada por las expectativas prevalecientes respecto al sistema político mismo. Los juicios sobre su efectividad deberían, por lo tanto, relacionarse con los papeles que supuestamente los comités interministeriales deben desempeñar en dicho sistema. En realidad, la coordinación puede ser sólo un aspecto de la efectividad y quizás no siempre el más importante. (Leemans, 1967, pp. 245-255).

Francia.

El Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros está situado en la cumbre de todas las jerarquías administrativas y, según las circunstancias políticas, requiere una estrecha cooperación entre el Presidente de la República y el Primer Ministro o, más concretamente, entre la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno, en lo referente a la operación. En cuanto a la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros, se ha adoptado un principio general de procedimientos que rige la presidencia de este poder colegiado, especialmente porque no se trata sólo de un poder honorífico. Así se confía dicha responsabilidad a una persona que pueda ejercer además un cierto número de atribuciones, es decir, al Presidente de la República, quien determina la fecha y el lugar del Consejo. Otra prerrogativa del jefe de Estado es la decisión de la agenda de trabajo del Consejo, de acuerdo con el calendario que corresponda a los logros del programa con el cual fue elegido y en relación con las directivas generales. Durante el Consejo, es también el Presidente de la República quien dirige los debates, concediendo y retirando el derecho al uso de la voz.

Como el Consejo de Ministros no es una asamblea deliberante, sino un órgano colegiado que expresa la unidad del Poder Ejecutivo, la participación en los

debates no resulta en la emisión de votos. Las decisiones son tomadas por unanimidad o consenso, y en ocasiones por la manifestación oral de los asistentes, o por escrito a petición del Presidente de la República. Si hay falta de consenso, es él mismo quien toma las decisiones finales y firma el compendio de resoluciones. Todos los miembros del gobierno deben asumir y defender las decisiones tomadas o, en su defecto, someterse o renunciar según la voluntad del Presidente (Turpin).

Obviamente no se sigue el mismo procedimiento cuando se da el llamado fenómeno de la "cohabitación", esto es, cuando el Presidente y el Primer Ministro, o los ministros en conjunto, pertenecen a diferentes partidos políticos.

Los Comités Interministeriales.

En Francia el término *comité interministerial* se ha convertido en un verdadero concepto de derecho público, pero difiere del término inglés *comité interdepartamental*, el cual cubre un rango muy diverso de realidades políticas y administrativas como para enmarcarlo en un concepto doctrinal. Los consejos interministeriales o consejos restringidos de ministros deberían ser incorporados a estos términos. "Consejo", en lugar de "Comité", significa que aquél es presidido por el Presidente de la República y no por el Primer Ministro. Un comité o consejo interministerial es un organismo competente que reúne algunos ministros y secretarios de Estado. El comité prepara las decisiones del

Consejo de Ministros sobre algún problema específico e inclusive llega a tomar algunas decisiones.

Estos comités o consejos pueden ser institucionales o permanentes, o establecerse de acuerdo con necesidades o por iniciativa del Primer Ministro o del Presidente de la República, en cuyo caso son llamados "ad hoc" (restringidos); en la práctica administrativa, la connotación interministerial se refiere más específicamente a los comités permanentes.

Los comités interministeriales pueden distinguirse de los organismos de coordinación puramente administrativos, los cuales sólo incluyen servidores civiles. Estas son comisiones interministeriales cuando se establecen por decreto con este carácter; no obstante, cuando son convocados en determinada ocasión son reuniones interministeriales. Los comités interministeriales permanentes se establecen generalmente por decreto; los comités "ad hoc" son convocados únicamente por el Primer Ministro, y los consejos "ad hoc" por el Presidente de la República. Las tareas principales de los comités interministeriales son las siguientes:

- brindar apoyo a la coordinación administrativa cuando exista una combinación de intenciones, riesgo de conflicto o incompatibilidad de decisiones por inercia administrativa;
- evitar divisiones administrativas;

- reducir los efectos de estructuras de autoridad inadecuadas o inexistentes;
- promover un interés común entre la mayoría de las administraciones; y
- preparar reformas estructurales.

Cualquier tema político-administrativo puede convertirse en asunto de interés de un comité interministerial, por lo que la diversidad de temas examinados es infinita. Sería excepcional que un problema importante fuese examinado por el Consejo de Ministros sin ser considerado de antemano por uno o varios comités interministeriales. Aunque el Consejo de Ministros tiene el poder exclusivo para aprobar colegiadamente los proyectos de ley y decretos, los comités los filtran previamente.

La única limitación decisoria concierne a los comités interministeriales se manifiesta, por un lado, en la necesidad política de solidaridad gubernamental y, por el otro, en las previsiones legales que requieren del Consejo de Ministros para tomar diversas decisiones. Sin embargo, los comités interministeriales son principalmente responsables de las medidas propuestas, de la asignación de recursos, y aun de la preparación de las decisiones del gobierno y de las tareas de los ministros.

Los comités interministeriales reúnen a un número de ministros los cuales varían según los temas que deberán considerar. La otra característica de la

composición de estos comités es que siempre comprenden a los altos servidores civiles, los cuales son generalmente admitidos para asistir a los ministros. En algunos casos, estos servidores civiles son miembros extraoficiales.

La eficiencia de los comités interministeriales depende en gran medida de su organización, la cual supone:

- la preparación técnica de informes, documentos o resúmenes preliminares de las decisiones, y el establecimiento de la agenda;
- la preparación de debates administrativos y secretariales;
- la preparación de resúmenes de las decisiones; y
- la supervisión posterior a la toma de decisiones.

Los comités interministeriales están estrechamente vinculados con los demás procedimientos generales de coordinación gubernamental y administrativa, tales como los gabinetes y secretarías generales del Presidente de la República y del Primer Ministro. La coordinación no está asegurada por ninguno de estos mecanismos, sino por una red funcional que incluye las organizaciones del Estado en conjunto (Delion, 1977).

Canadá.

El Sistema de Gabinete.

El gabinete canadiense no es mencionado en forma explícita en el Acta de la Constitución (antiguamente Acta de la América del Norte Británica, 1867). Aunque carece de un papel formalmente prescrito, el gabinete ha gozado de una completa legitimidad derivada de la práctica convencional. El prólogo del Acta de la Constitución de 1867 sencillamente establece que Canadá “tendrá una Constitución en principio igual a la del Reino Unido”. Esta medida estipulaba que Canadá debía acatar de manera efectiva todas las prácticas convencionales que regían en la Gran Bretaña en 1867. De hecho, las provincias de la América del Norte Británica unidas al nuevo dominio utilizaban ya el sistema de gobierno de gabinete siguiendo las líneas trazadas por el Reino Unido.

Las realidades constitucionales y políticas imponen un determinado número de funciones a cualquier sistema canadiense de gabinete, entre las que destacan:

- garantizar los acuerdos entre ministros sobre prioridades del gobierno tales como gastos, política impositiva y legislación, o sobre acciones que vayan más allá de un portafolio ministerial individual;
- asegurar los acuerdos sobre medidas parlamentarias;

- proveer un foro para el debate ministerial sobre temas de interés general;
- proporcionar a los ministros información adecuada en torno a las decisiones de las que serán colectivamente responsables, y que puedan tener un impacto en sus responsabilidades individuales; y
- suministrar al Primer Ministro la información adecuada para que cumpla con sus responsabilidades y con su papel de liderazgo.

El proceso para la aprobación del gabinete se basa sobre todo en dos principios: primero, que todos los ministros tengan el derecho de presentar a sus colegas propuestas para la acción gubernamental en su área de responsabilidad política; segundo, que todos ellos tengan la oportunidad de expresar sus puntos de vista acerca de los procesos decisorios del gabinete, por medio de propuestas discutidas, por lo que compartirán responsabilidades colectivas.

La existencia de agencias centrales y de líneas de consulta interdepartamental no compromete el primer principio. Un ministro puede firmar un memorándum cuyas recomendaciones ignoren comentarios hechos por otros ministros sobre un reporte oficial. Sin embargo, el segundo principio precisa que

esos aspectos de la propuesta que podrían concernirle a los otros ministros deberán reclamar la atención de éstos, de manera tal que expresen sus puntos de vista a sus colegas. Es tarea de los presidentes de los comités de gabinete y del Primer Ministro asegurar que todos los puntos de vista relevantes sean expresados antes de que se adopten las decisiones gubernamentales.

Existen varias disposiciones específicas para apoyar el segundo principio. Una de ellas es la “regla de los cuatro días”, la cual se refiere a la necesidad de que el memorándum para el gabinete sea firmado con la suficiente anticipación, para que la Oficina del Consejo Privado lo haga circular a los ministros cuatro días hábiles antes de la junta del gabinete. Otra más es la “regla adicional de los siete días”, que se refiere a la necesidad de que el secretario asistente del gabinete esté informado de la intención de un ministro, una semana antes de formular un tema en la reunión del Comité. Existe también la estipulación de que sin excepción los ministros reciban todos los memorandos del gabinete y las agendas del Comité.

Otros foros.

Hay un cierto número de foros regulares abiertos a los viceministros para la discusión de temas de interés general. El Comité Coordinador de los Viceministros es presidido por el Secretario del Gabinete e incluye a los de Finanzas, a las secretarías del Consejo de Tesorería, de Asuntos Exteriores, y

de Justicia, y a la Oficina de Relaciones Federación-Provincias. Su propósito es mantener informados a los jefes de las agencias centrales sobre asuntos colectivos de gobierno. Además, la Secretaría del Gabinete convoca a reuniones a todos los viceministros, con el propósito de mantenerlos informados sobre asuntos que conciernen al Primer Ministro, y discutir asuntos de procesos relativos a la operación del sistema de gabinete. Finalmente, el Secretario del Gabinete ofrece un almuerzo mensual a los viceministros, lo que brinda la oportunidad de manejar negocios informales y discutir asuntos de interés general (Clark pp. 185-201).

Gran Bretaña.

El Gabinete.

El gabinete es hoy en día un órgano del partido de mayoría. Lo que en un tiempo fue un instrumento al servicio del Rey, y posteriormente del Parlamento, ahora es extremadamente complejo debido a la supervivencia de viejas prácticas y factores políticos. Dado su gran número (aproximadamente 100 incluyendo a los ministros y a los secretarios de Estado), no todos los ministros pueden participar en el gabinete al mismo tiempo, por lo que la misión del Primer Ministro es decidir su conformación incluyendo a los ministros más importantes, pero evitando la disminución en eficiencia que resulta del exceso de personal. Esto es, el gabinete ha de tener restricciones al actuar pero no al grado

que le impidan dominar al partido y controlar la influencia de la Cámara de los Comunes.

El gabinete se compone generalmente de veinte personas alrededor del Primer Ministro; éstas son:

- algunos ministros o secretarios de Estado que tradicionalmente tienen puestos en el gabinete (Asuntos Exteriores, Tesorería, Asuntos Internos, Defensa, Educación y Ciencia, Comercio y Trabajo, y Gobierno Nacional);
- personas distinguidas que, además del presidente de la Cámara de los Lores y del ministro de Justicia, tienen el rango de ministros sin portafolio y juegan el papel de coordinadores de los diversos departamentos;
- Guardasellos, Canciller de Lancaster;
- los otros departamentos que componen el gabinete, dependiendo de su importancia en el momento y de los problemas de su cargo.

La Comisión Haldane especificó las funciones del gabinete en 1918, las cuales consisten en:

- la determinación del programa político que debe presentarse ante el Parlamento;

- el control supremo del ejecutivo, de conformidad con la política aceptada por el Parlamento; y
- la coordinación permanente del trabajo de los ministros, y la definición de sus responsabilidades (Debbasch, pp. 1185-1188).

Los ministros se identifican personal y moralmente con las decisiones del gabinete y no pueden disociarse sino por dimisión. A pesar de que existen muchos ejemplos de dichas dimisiones, en la práctica el principio es muy flexible. De hecho, la doctrina de responsabilidad ministerial se ha convertido en una ficción constitucional, aunque todavía otorga al Parlamento el derecho de obtener información respecto a las tareas de un departamento, pero no de determinar si un ministro debería permanecer en sus funciones (Richards, 1980).

El gabinete en sí ha demostrado ser de difícil manejo, por lo que pocas veces las grandes líneas de la política general del gobierno se deciden en su pleno. Desde la Segunda Guerra Mundial el gabinete interno ha jugado un discreto pero decisivo papel en la conformación de los planes de gobierno. La principal toma de decisiones del gabinete se encamina a resolver los asuntos que los comités no han podido solucionar o que le atañen directamente. Aun cuando los problemas son llevados al pleno del gabinete, tienden a ser problemas de carácter individual y no consideraciones sobre otras áreas de políticas. Al

tratar con problemas políticamente importantes los miembros del gabinete tienen inevitablemente una imagen fragmentada del contexto político en el cual aquellos se han presentado (MacKie y Hogwood, pp. 36-55).

La organización del trabajo del gabinete es un fenómeno reciente. Antes de la guerra de 1914 no existían ni el secretario permanente ni la agenda. Hoy en día y aunque la tradición ha sostenido que la discusión debe continuar hasta que se alcance un acuerdo unánime, el procedimiento ha sido racionalizado por lo que raramente se lleva a cabo una votación. Además el gabinete es asistido por la Oficina del Gabinete, que se compone de servidores civiles del más alto rango, situados bajo la dirección de un secretario permanente que acude a las reuniones del gabinete.

El Libro Blanco sobre la Reorganización del Gobierno Central de 1970 ponía énfasis en la necesidad de una unidad central que formulara "una definición clara y global sobre la estrategia de gobierno que pueda ser desarrollada sistemáticamente tomando en cuenta la circunstancias cambiantes y la estructura dentro de la cual las políticas del gobierno en su conjunto puedan ser formuladas de manera efectiva". (Chapman, 1977, pp. 109-123). A fin de poder satisfacer estas necesidades, el gobierno creó en la Oficina del Gabinete un pequeño y multidisciplinario Equipo Revisor de Políticas Centrales.

Comités.

Por último se ha vuelto común el uso de los comités de gabinete y los comités interministeriales, principalmente en la preparación y redacción final de las leyes. Con el propósito de evitar la dispersión de actividades, deberían mencionarse también las actividades de los ministros responsables de la coordinación, quienes se han convertido en auténticos "superministros". Los comités interministeriales se reúnen bajo la dirección del Primer Ministro o, en su ausencia, bajo un ministro designado por él, generalmente entre los ministros sin portafolio. Varios comités como el de Defensa, el de Asuntos Económicos y el de Asuntos Administrativos son de carácter fijo, por lo que se denominan comités permanentes (Burdeau, 1980, p. 248).

Sólo algunos comités sostienen reuniones con regularidad, y a veces es difícil distinguir entre las funciones de un subcomité de un comité permanente, y las de un comité "ad hoc", el cual atiende los asuntos que continúan ocupando la atención del gobierno. Es importante hacer notar que estos comités incluyen no solamente a los comités de ministros, sino también a los comités de funcionarios civiles. Son parte del sistema de gabinete en la medida que reciben asistencia de la Oficina del Gabinete; sin embargo, es importante hacer notar que también existen comités interdepartamentales que no forman parte de la red de oficinas de gabinete, pero aún así

juegan un papel importante en la toma de decisiones.

Frecuentemente el proyecto es tratado tan profundamente en los comités participantes antes de llegar al gabinete, que es muy difícil llegar a cualquier otra conclusión que no sea la determinada por los funcionarios participantes. En teoría los ministros gozan del derecho constitucional de tratar cualquier asunto ante el gabinete incluyendo las cuestiones tratadas en un comité, pero en la práctica esto ha sido atenuado considerablemente, convirtiendo a los comités del gabinete en importantes actores en la toma de decisiones gubernamentales (Mackie y Hogwood).

La disminución de la autoridad gubernamental en este asunto ha conducido a algunos autores ingleses a proponer la sustitución del gabinete como verdadera autoridad gubernamental, estableciéndose sólo como órgano de apelación, mientras el poder real pertenecería al Primer Ministro gobernante, con la asistencia de ministros menores y de la maquinaria gubernamental (Burdeau, 1980, p. 248).

Los Estados Unidos de América.

El gabinete del Presidente de los Estados Unidos es a un tiempo un órgano colectivo e individual, debido básicamente al hecho de que no posee fundamentos legales constitucionales, puesto que ninguna disposición constitucional lo alude. No existe ley alguna que especifique su organización o sus funciones.

Por lo tanto, si el Presidente lo aboliese, no podrían hacerse apelaciones legales o constitucionales. Así, el gabinete no es una entidad -ni siquiera en el sentido tradicional del término- sino un mero grupo de personas a las que el Presidente reúne en torno suyo cuando lo considera útil o necesario.

En la selección de funciones que dan acceso al gabinete existe un poder inveterado y discrecional legado al Presidente. Las funciones que tradicionalmente dan derecho de acceder al gabinete son los puestos de las secretarías. No obstante, existen en el gobierno federal norteamericano agencias que tienen su propio campo de competencia similar al de las secretarías. En ocasiones los directores de estas agencias son convocados al gabinete según la voluntad del Presidente. El Vicepresidente puede ser invitado a formar parte del gabinete aunque no hay disposición legal que lo señale.

El Presidente es quien propone y con la aprobación del Senado, designa a los miembros del gabinete, pero no al Vicepresidente. Sin embargo, el Presidente debe tomar en cuenta diversos factores políticos, territoriales, constitucionales, administrativos e incluso religiosos al hacer un nombramiento. El Presidente forma un grupo de personas cuyos puntos de vista pueden diferir y cuyas formas de percepción y de comportamiento pueden ser bastante diferentes. El único factor común entre ellos es la presencia del Presidente, por lo

que todos deben seguir su política: un desacuerdo prolongado provoca la salida del secretario. No obstante que es poco usual que un secretario sea despedido, el Presidente tiene la libertad de hacerlo sin la aprobación del Senado.

Otro rasgo sobresaliente del sistema es la ausencia de responsabilidad colectiva, ya que el régimen presidencial se basa en el principio de la responsabilidad directa del Presidente frente a la nación. La separación de poderes significa necesariamente que la responsabilidad de la rama ejecutiva no puede ser interferida por el Congreso. Por consiguiente, los secretarios no son requeridos para justificar ante el Congreso su política personal, la cual está casi siempre de acuerdo a la política general del gobierno, ni el gabinete como un todo tiene responsabilidad política respecto a la rama legislativa.

La voluntad del gabinete sólo puede ser la del Presidente y no debe haber ninguna determinación política ni opinión individual distinta entre los miembros de aquél.

La irresponsabilidad constitucional del gabinete contraria a la responsabilidad del Presidente, lo establece no como un órgano de gobierno, sino como un organismo asesor. Por lo tanto, el gabinete no tiene poder de decisión ni determina la política general del gobierno.

En los Estados Unidos las grandes decisiones de políticas requieren de la aprobación del Presidente, quien cuenta con el poder exclusivo de decidir. Sin em-

bargo, ello no significa que ignore los consejos u opiniones del gabinete, simplemente quiere decir que no necesita tomar en cuenta las opiniones opuestas por algunos de sus miembros. Otra muestra del carácter consultivo del gabinete es que no puede reunirse en ausencia del Presidente.

El Presidente es quien por ley establece su política de manera única, por lo que el gabinete tampoco determina la política general. Este predominio se manifiesta en el hecho de que sólo el Presidente determina la agenda del gabinete y los días de reunión, y únicamente se discuten los temas que él propone. El Presidente conduce la discusión, formula las preguntas, pide opiniones y solicita información de su interés. Respecto a asuntos gubernamentales, el gabinete tiene entonces responsabilidades muy limitadas. Aunque el gabinete no es un órgano en el que se tomen decisiones, continúa siendo un consejo asesor similar a una junta de directores y directores de servicios de una determinada secretaría o ministerio. En su papel administrativo el gabinete cumple dos funciones principales: debe primero informar al Presidente sobre las tareas administrativas de los diversos servicios, el avance de los proyectos comunes y, más generalmente, respecto a la evolución del momento actual. Esto a fin de proporcionarle la información necesaria que le permita formular su política gubernamental; y bajo la dirección del Presidente debe coordinar la operación de las diversas administraciones para garantizar la

coherencia de actividades en todos los campos. Generalmente esta coordinación se realiza brindando información, seguida de una armonización de medidas contempladas o ejecutadas. Cualquier diferencia entre los ministros es también sometida a la deliberación del gabinete y regulada por el Presidente.

Como órgano administrativo de información y coordinación, el gabinete debería tener alguna influencia, pero no necesariamente es consultado y está lejos de ser el único consejo que el Presidente puede obtener en busca de asesoría e información. El número e importancia de los servicios y hombres al servicio directo del Presidente representan una seria competencia a la influencia del gabinete.

La debilidad del gabinete americano parecería sorprendente en un principio, pero en un régimen presidencial no podía ser de otra manera. El gabinete no es ni puede ser un equipo unido y esencial, como lo es para el Primer Ministro británico.

Suecia.

El Gabinete.

Según la nueva Constitución, el poder formal de las decisiones de gobierno descansa en los ministros del gabinete y no en el Rey. El Primer Ministro tiene a su lado ministros jefes de ministerio y ministros sin portafolio. Los ministerios son unidades pequeñas y por regla no pueden contar con más de cien per-

sonas cada uno. A estas unidades corresponde:

- la preparación de los decretos del gobierno sobre leyes y presupuestos para el Parlamento;
- el establecimiento de leyes y reglamentos generales para las agencias administrativas;
- las relaciones internacionales;
- el nombramiento de funcionarios en la administración; y
- algunas solicitudes de individuos dirigidas al gobierno.

Los ministerios en Suecia son pequeños y sólo se desempeñan en cuanto a las políticas, aunque éstas no son ejecutadas por ellos, ya que la administración del gobierno corresponde a una constelación de agencias autónomas. En la mayoría de los campos, los ministerios no se ocupan de los detalles de la administración; no obstante, asuntos concernientes a la puesta en práctica de la legislación o reglas generales pueden ser tratados de diversas maneras ante los ministerios.

El gabinete en conjunto es el responsable de todas las decisiones del gobierno. En la práctica un gran número de asuntos de rutina se deciden por ministros individuales y el gobierno sólo los confirma. El principio de responsabilidad colectiva se ve reflejado en todas las formas de trabajo del gobierno. Una vez a la semana, en una reunión presidida por el Primer Ministro, se toman las

decisiones formales del gobierno, y las más importantes se sujetan a discusiones previas del gabinete en conjunto. Las reuniones del gabinete en pleno normalmente se realizan de una a tres veces por semana bajo la presidencia del Primer Ministro. En estas reuniones, altos funcionarios presentan con frecuencia temas que se están tratando y responden a las preguntas hechas por los ministros, después de lo cual se realizan a puerta cerrada las discusiones y decisiones (informales) del gabinete. Esta tarea no toma mucho tiempo.

Por regla, los miembros del gabinete almuerzan juntos normalmente una vez por semana en su restaurante privado de la Oficina de Gobierno, donde no se admiten invitados. En la práctica en esos almuerzos se toman diversas decisiones de manera informal, después de haber recibido información proporcionada por el ministro respectivo. Un tercer tipo de decisiones de gabinete se da cuando dos o tres ministros discuten un asunto, con o sin la presencia de funcionarios subordinados de sus ministerios, a fin de alcanzar acuerdos sin absorber el tiempo del gabinete en conjunto.

De esta manera, los métodos de trabajo toman en consideración un alto grado de coordinación entre todas las ramas del gobierno en asuntos de políticas. Los funcionarios de los ministerios se reúnen con frecuencia para preparar decisiones. Antes de que concluyan y se hagan públicas, todas las decisiones de interés de más de un ministerio son comentadas por altos funcionarios del

mismo. Un rasgo importante de los métodos de trabajo del gobierno es que los documentos y pronunciamientos ministeriales importantes que se presentan en el Parlamento a favor del gobierno, se ponen anticipadamente en circulación entre los ministerios, con el fin de recibir sus comentarios escritos. Antes de tomar decisiones formales, este sistema repasa en el intercambio de información y en la discusión entre ministros de gabinete y altos funcionarios (Instituto Sueco, 1988).

La Cancillería de Gobierno.

La Constitución establece que para su trabajo todo el gobierno debe ser asistido por la "Cancillería de Gobierno" que incluye a la Oficina del Gabinete.

Las principales tareas de la Cancillería de Gobierno se pueden resumir así:

- planeación e investigación;
- redacción de legislación;
- instrucciones para autoridades nacionales;
- decisiones en algunos asuntos administrativos; y
- coordinación y dirección en situaciones especiales.

Las actividades de planeación e investigación son diseñadas para establecer los fundamentos de la política del gobierno. Este trabajo puede ser realizado tanto por los ministerios como por comités especiales. Con el propósito de

definir tareas, las investigaciones del comité deben realizarse en forma detallada y ser publicadas por el gobierno. Mientras el trabajo está en curso, los comités trabajan en forma independiente, finalizando dicho trabajo con la presentación al gobierno de un informe con propuestas. Los diversos partidos del Rikstag son representados cuando surgen asuntos de naturaleza políticamente interesante. Por lo general, las organizaciones sectoriales son representadas por comités de altos funcionarios, y la mayoría de estos comités también incluyen representantes ministeriales.

Por otro lado, los subsecretarios de Estado tienen a su cargo importantes tareas de coordinación. Son nombrados políticamente y se encuentran a cargo de operaciones ministeriales. El subsecretario de Estado es también el funcionario de más alto nivel en el ministerio, y para cuestiones interministeriales importantes, el gobierno lo llama para formar grupos de trabajo. En este tipo de coordinación *ad hoc*, los subsecretarios de Estado de los ministerios relevantes y los de la oficina del gabinete del Ministerio de Finanzas rápidamente plantean propuestas que con posterioridad son presentadas al gobierno para decidirse.

El almuerzo semanal de los subsecretarios de Estado cumple también una importante función de coordinación.

La Oficina del Gabinete y el Ministerio de Finanzas son los centros de coordi-

nación más importantes dentro de la Cancillería de Gobierno, debajo del nivel gubernamental. Estos dos organismos y las relaciones entre ellos constituyen el campo político en el cual se diseña gran parte de las políticas de la administración. En pocas palabras el Ministerio de Finanzas es el responsable de la coordinación económica (con la ayuda de la División de Presupuestos), mientras que la Oficina del Gabinete lo es de la coordinación política. Esta distinción desde luego no puede hacerse hacia el exterior, donde las medidas económicas y las pautas políticas tienen que estructurarse con espíritu de mutua consideración. Por consiguiente, la coordinación requiere canales abiertos de comunicación entre los dos órganos coordinadores (Malmburg, pp. 4-9).

Aunque somera, esta revisión al sistema sueco nos muestra la flexibilidad de los mecanismos establecidos y la importancia de los procedimientos informales de coordinación. El Consejo de Ministros es un organismo que, a diferencia de lo que sucede en el sistema norteamericano, posee poder real y, por sus estructuras, organización y operación, resulta esencial para el funcionamiento del poder ejecutivo y la coordinación de las actividades gubernamentales. Su carácter colectivo constituye uno de los apoyos más fuertes al Primer Ministro, quien cuenta con una extensa área de influencia y capacidad de decidir, debido a estos procedimientos formales e informales de la coordinación gubernamental.

Conclusiones

Como se ha demostrado en este trabajo, las estructuras administrativas y la coordinación de políticas varían ampliamente entre los países analizados. Lo contrario hubiese resultado sorprendente, puesto que sería difícil que países e historias diferentes desarrollaran estructuras similares. No obstante, es posible advertir algunos rasgos comunes.

En cada uno de estos países el jefe del ejecutivo tiene poder real y específico, y su fuerza e influencia son predominantes entre las instituciones del sistema de gobierno respectivo. Como símbolo del poder político predominante y autoridad suprema del poder administrativo, el jefe del ejecutivo es, junto con sus ministros o secretarios, responsable de la coherencia de la política emprendida y de la actividad administrativa. Esta doble responsabilidad ha llevado a cada país a establecer complejos sistemas de coordinación a distintos niveles; es decir, entre el jefe del ejecutivo y sus ministros; entre sus respectivos servicios de apoyo; entre el poder político y la administración de gobierno; y la coordinación de las diversas estructuras administrativas. Se trata, pues, de una interrelación esencial entre todas las entidades que juegan un papel en el funcionamiento del aparato estatal, sin la cual sólo sería una monstruosa organización descontrolada e incontrolable.

Por lo tanto, la coordinación de las políticas públicas es fundamental y vital para el Estado. Sin embargo, y no obstante todo lo que se ha dicho sobre su importancia y los instrumentos utilizados para ponerla en funcionamiento, en algunos países se debería hacer un balance que señale los riesgos que acompañan a este proceso de armonización.

Primero, en lo referente a la oficina del jefe del ejecutivo, el principal peligro reside en el establecimiento de una administración paralela; es decir, en la transferencia de poderes a personas que no son elegidas y, por tanto, carecen de responsabilidad política. Sin embargo, no sólo los ministros o secretarios pueden ser despojados de su poder en la toma de decisiones, también el jefe del ejecutivo puede perder una parte considerable de su autoridad. Por ello, debe tomar en cuenta a sus servidores civiles, los cuales están vinculados directamente a él, para intervenir en forma permanente y sin distinciones en sus relaciones con los miembros del gobierno o con el conjunto de la sociedad.

No debe olvidarse que la responsabilidad básica en la definición de prioridades y políticas públicas recae en el jefe del ejecutivo, por lo que se deberá mantener la comunicación directa entre el jefe de gobierno y los jefes de los distintos departamentos ministeriales. Es importante también que los jefes de estos servicios de coordinación se desempeñen con sentido ético y discreción.

Respecto a los comités interministeriales, el principal peligro reside en la proliferación de normas que impida, en lugar de alentar, la toma de decisiones y la coordinación de políticas. El debilitamiento de responsabilidades puede tener también efectos negativos al estimular la multiplicación de comités *ad hoc*. En virtud de que se trata de decisiones colectivas, ninguna persona en particular es directamente responsable, por lo que puede darse un aligeramiento de responsabilidades que iría en contra de las leyes y reglas de la buena administración.

En suma, cada país debe esforzarse por conformar su propio modelo de coordinación de políticas, teniendo en mente que un control total y planificado de todas las contingencias puede conducir a excesos. Asimismo, debe darse el espacio necesario a la iniciativa de los actores y, como en cualquier parte, establecerse un balance entre la escasez y la sobreabundancia de competencias y mecanismos de coordinación.

Bibliografía

Burdeau, Georges (1980). *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, L.G.D.J.

Chapman, Richard (1977) "British Report" en *La Coordinación et la Politique Gouvernementale*, bajo la dirección de Heinrich Siedentopf, Higher School of Administrative Sciences, Ediciones Cujas.

Clark, Ian, *Recent changes in the Cabinet Decision-Making System in Ottawa*, *Revue d'Administration Publique du Canada*, vol. 17, no. 2.

- D'Aquino, Thomas, *The Prime Minister's Office: Catalyst of Cabal*, Revue de l'Institut d'Administration Publique du Canada, vol. 17, no.1.
- De Baecque, Francis (1977), "French report", en *La Coordination et la Politique Gouvernementale*, Op.cit.
- Debbasch, Charles, *Administrative Sciences*, Précis Dalloz, 4th edition.
- Delion, André (1977) "French Report" en *La Coordination et la Politique Gouvernementale*, Op. cit.
- Desfeuilles, Henri (1975), *Le Pouvoir de Contrôle des Parlements Nordiques*, L.G.D.J.
- Gicquel, Jean (1987), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Editions Montchrestiens.
- Leemans, Arne (1977), "Introduction" en *La Coordination et la Politique Gouvernementale*, Op. cit.
- Levy, Denis (1954), *Le Cabinet du Président des Etats-Unis*, Revue Francaise de Sciences Politiques, vol. IV, no.2.
- Mackie, Thomas and Hogwood, Brian, *Unlocking the Cabinet*, Sage Publications.
- Malmborg, Curt. *Fundamental Characteristics of the Policy-Making Process in the Swedish Prime Minister's Office*.
- Nachmias, David and Rosenbloom, David (1987), *Bureaucratic Government*, USA, St. Martin's Press, New York.
- Richards, S.G. (1980), *Introduction to British Government*.
- Rikstag Suedois (1975), *Lois Organiques de la Suede*.
- Swedish Institute (1988), *Fact Sheets on Sweden*, Swedish Government, Stockholm.
- Turpin, Dominique, *La Présidence du Conseil des Ministres*, Revue du Droit Public, no. 4/87, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- The United States Government*, Washington, June 5, 1989.