

DECISION Y APOYO EN LA PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS

342.51:65.012.25(73)

Por MANUEL HEREDERO HIGUERAS

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA DECISIÓN PRESIDENCIAL: 2.1. Ópticas diversas. 2.2. La esfera de decisión del presidente. 2.3. El mecanismo decisional. 2.4. El estilo decisional y el poder.—3. EL APARATO DE APOYO DEL PRESIDENTE: 3.1. Concepto y terminología. 3.2. El aparato político. 3.3. El aparato institucional. 3.4. Posibles reformas del apoyo presidencial.

1. Introducción

EL presente trabajo no es un estudio de ciencia política ni de Derecho constitucional. Aspira a analizar la Presidencia de los Estados Unidos dentro de la óptica de la teoría de la organización y dirección. Por consiguiente, han de quedar excluidos del ámbito del análisis los problemas referentes a la subjetivación del Poder, a su distribución entre el presidente, el Congreso y el Tribunal Supremo, como igualmente toda la problemática jurídica de la Constitución, la potestad normativa del presidente, etc. Centrado el estudio en los aspectos de la teoría de la organización y dirección, conviene precisar que no se trata tampoco de proyectar sobre la Presidencia conceptos periclitados o desprestigiados, como pudieran ser los «principios de organización», los criterios de estructuración horizontal, etc. Se trata de

tomar como núcleo de análisis la decisión presidencial, definir sus peculiaridades y problemas, sus mecanismos de elaboración y los dispositivos institucionales que hacen posible su adopción. De aquí resultan dos grandes grupos de cuestiones: la dinámica de la decisión y los dispositivos de apoyo «táctico» (acopio de información, enjuiciamiento e interpretación de los problemas sometidos a decisión) y «logístico» (conservación de la información, «memoria institucional») (1).

2. La decisión presidencial

2.1 OPTICAS DIVERSAS

Para definir adecuadamente la exacta entidad de la decisión presidencial es preciso recurrir a tres criterios: *describir* o enumerar los diversos poderes que la Constitución, la legislación y la práctica presidencial han conferido al presidente; es decir, ¿qué órdenes de problemas están atribuidos formalmente a la decisión del presidente?; determinar la *amplitud* e *intensidad* de la facultad decisional del presidente: ¿cuándo y en qué casos decide el presidente?; precisar la *efectividad* del poder decisorio del presidente: ¿cómo logra el presidente que sus decisiones sean cumplidas? Los tres criterios son fruto de sendas ópticas y han sido objeto de otros tantos estudios. Quizá el que ha producido más abundante bibliografía sea el primero: baste recordar las conocidas obras de Corwin, Rossiter, Koenig, y otros (2).

(1) Especialmente a partir de la, ya clásica, obra de H. A. SIMON, *Administrative Behavior*, 1950, el núcleo de análisis de la teoría de la organización y dirección lo constituye la formación o toma de decisiones (*decision-making*). Dentro de esta concepción general, hemos considerado al presidente de los Estados Unidos como un centro decisor individual constelado de una pluralidad de órganos de apoyo. Por lo que respecta a la terminología empleada en el texto («apoyo táctico» y «apoyo logístico»), es preciso advertir que se utiliza con un fin meramente orientador, sin que deba aceptarse con rigor. En efecto, las decisiones presidenciales están más próximas a la noción de «decisión estratégica» que a la de «decisión táctica», en cuanto que no se adoptan dentro de un ámbito técnico o profesionalizado específico, sino que lo que las cualifica es la situación crítica o de conflicto que las provoca.

(2) La bibliografía sobre la Presidencia de los Estados Unidos es abundantísima y, a la vez, sumamente heterogénea y desigual, por cuanto que toca aspectos muy diversos políticos, históricos, etc., las más de las veces referidos a un presidente concreto o a un periodo histórico. No es posible, por tanto, ni conveniente un examen exhaustivo de toda la bibliografía. Por otra parte, el volumen es tal que dicho

La segunda actitud informa un estudio asimismo muy conocido: el de Sorensen sobre la toma de decisiones en la Casa Blanca. Y por último, la tercera inspira el conocido libro de Neustadt sobre el «poder presidencial». Sin duda, un estudio completo de la decisión presidencial exige tener en cuenta las tres ópticas, que no se excluyen, sino que se complementan.

2.2 LA ESFERA DE DECISIÓN DEL PRESIDENTE

2.2.1 No es fácil hacer una enumeración completa y exhaustiva de la totalidad de los ámbitos a los que alcanza la decisión presidencial. No basta con leer la Constitución, sino que es preciso, además, consultar una multitud de leyes concretas, relativas a las materias más diversas, para poder enumerar todas las posibles esferas en que se atribuye al presidente una facultad decisora.

A título de ejemplo cabe citar el artículo 4 de la *Emergency Banking Act* de 1933, que confiere al presidente la facultad de prescribir mediante *proclamation* los periodos de emergencia bancaria y aprobar las normas que en relación con la actividad de los Bancos en tales periodos dicte el Departamento de Hacienda. Asimismo, la *Employment Act* de 1946 configura al presidente como una especie de tutor y promotor de la economía nacional.

examen requeriría un plazo de tiempo muy largo y una larga estancia en los Estados Unidos. Por todo ello, citamos solamente una selección de obras, todas recientes, y que han podido ser consultadas gracias a la colaboración de la Escuela Nacional de Administración Pública, la Embajada de los Estados Unidos en Madrid, la Base Aérea Conjunta de Torrejón de Ardoz y el Departamento de Estado norteamericano:

TUGWELL, R. C.: *The enlargement of the Presidency. A fresh approach to the office and the men who changed it.* Garden City, N.Y., Doubleday & Co., 1960.

KOENIG, L. W.: *The invisible Presidency.* Nueva York, Rinehart & Co., 1960.

ROSSITER, C.: *The American Presidency.* A Mentor Book (rev. ed.), 1960.

ALSOP, S.: *The Center.* Nueva York, Popular Library, 1968.

KOENIG, L. W.: *The chief executive.* Nueva York, Harcourt Brace & World, 1968.

REEDY, G. E.: *The twilight of the Presidency.* Nueva York, The New American Library, A Mentor Book, 1970.

ANDERSON, P.: *The Presidents' Men.* Garden City, N.Y., A Doubleday Anchor Book, 1969.

SORENSEN, TH. C.: *Decision-making in the White House,* 1969.

Entre la bibliografía más reciente hay que destacar el «Simposium on the American Presidency», publicado en el número de septiembre-octubre de la *Public Administration Review*.

Habitualmente se suelen citar como ámbitos de competencia del presidente los que se denotan con las expresiones de *Jefe de Estado*, *Jefe de la Diplomacia*, *Comandante en Jefe*, *Jefe del Partido*, *Legislador Supremo* y *Jefe del Ejecutivo*. Estas funciones resultan del texto de la Constitución:

El Poder Ejecutivo estará atribuido a un presidente de los Estados Unidos.

El presidente será comandante en jefe del Ejército y de la Marina de los Estados Unidos, y de la milicia nacional de los varios Estados cuando la misma fuere llamada a prestar servicio efectivo a los Estados Unidos.

(El presidente) tendrá el poder de conceder aplazamientos de ejecución y de otorgar indultos por delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de juicio de residencia (*impeachment*).

Tendrá poder para, con el consejo y aprobación del Senado, celebrar tratados, siempre que lo acordaren dos tercios de los senadores presentes.

... propondrá y, con el consejo y aprobación del Senado, nombrará embajadores, otros mandatarios públicos, y cónsules, jueces del Tribunal Supremo, y todos los demás cargos de los Estados Unidos cuyos nombramientos no estuvieren atribuidos a otro órgano por las presentes y los que fueren creados por ley.

El presidente tendrá poder para cubrir las vacantes que se produjeren durante la inactividad del Senado, expidiendo nombramientos que caducarán al término de la próxima sesión.

Informará al Congreso de vez en cuando del estado de la Unión, y recomendará a su consideración las medidas que juzgare necesarias y convenientes; en ocasiones extraordinarias podrá reunir a ambas Cámaras o a una de ellas, y en caso de desavenencia entre las mismas con respecto al momento de la suspensión, podrá suspenderlas hasta el momento en que lo estimare oportuno.

... recibirá embajadores y otros mandatarios públicos...

... velará por que las leyes sean fielmente ejecutadas...

... extenderá los despachos de todos los oficiales de los Estados Unidos.

La función de jefe del Ejecutivo está escasamente precisada en el texto constitucional. Aun cuando el artículo II, sección 1, dice claramente que «el Poder Ejecutivo estará atribuido a un presidente de los Estados Unidos», no se define claramente en el texto lo que se haya de entender por tal Poder. Dicho precepto

se complementa con otros que le confieren la facultad de nombrar cargos, «con el consejo y aprobación del Senado»; esta facultad ha sido definida por vía jurisprudencial por el Tribunal Supremo, sin que, en rigor, sea posible formular una regla o principio general al respecto.

Su facultad de destituir, sobre la cual calla la Constitución, está asimismo limitada por las leyes funcionariales y por la jurisdicción de los tribunales. En la sentencia de *Myers v. United States* (272 U.S. 52, 1926), referente a la destitución que compete al presidente, el Tribunal consideró como ilimitada dicha facultad. Se trataba de la destitución de un jefe de correos, ordenada por el presidente Wilson. Esta regla fue luego restringida en la sentencia de *Humphrey's Executor v. United States* (295 U.S. 602, 1935). Humphrey, uno de los vocales de la Comisión Federal de Comercio, nombrado por el presidente Hoover, fue destituido por el presidente Franklin D. Roosevelt, no por causas mencionadas en la ley, sino, como Roosevelt dijo abiertamente, por diferencias políticas entre él y Humphrey. El Tribunal sostuvo que el Congreso puede proteger contra la destitución presidencial a cargos como los de vocal de la Comisión Federal de Comercio, que ejercen funciones legislativas o judiciales. Sin embargo, el Tribunal se apresuró a declarar que no puede gozar de una protección semejante un «cargo ejecutivo» (*executive officer*). Sin embargo, no está clara en la propia jurisprudencia la distinción entre «cargo ejecutivo» y «cargo que ejerce función legislativa o judicial», ya que en una sentencia (*A. E. Morgan v. TVA*, 115 Fed. 2d 990, 1940) el Tribunal consideró como «cargo ejecutivo» el de un vocal del Consejo de Administración de la TVA (3).

Por otra parte, el presidente no es el «gerente» o «administrador» exclusivo del Ejecutivo. El Congreso limita considerablemente las facultades presidenciales en dicha dimensión. Por una parte, decidiendo sobre los créditos del Ejecutivo en su totalidad. Por otra, mediante la exigencia constitucional del *advice and consent* del Senado para los nombramientos de cargos públicos: sólo el director de la Oficina de Dirección y Presupuesto (OMB) es nombrado por el presidente sin el consejo y aprobación del Senado. Asimismo, una potestad tan específicamente ligada a un jefe del Ejecutivo, como es la potestad de organización, está mediatizada por el Congreso, en cuanto que el presidente necesita para determinadas medidas orgánicas la autorización de una ley

(3) KOENIG, L.: *The chief executive*, p. 156.

de Reorganización. Algo semejante ocurre con la jefatura y dirección del personal de la Función pública, que sólo puede ejercer dentro del marco establecido por la Pendleton Act.

2.2.2 Más exacta y significativa que la mera enumeración de las esferas o dimensiones del ámbito decisional del presidente es la caracterización cualitativa de sus decisiones: ¿Qué caracteriza a las decisiones presidenciales frente a las de otros titulares del Poder? Según Sorensen, la cualidad que caracteriza a la mayor parte de las cuestiones susceptibles de ser sometidas a la decisión del presidente, es el *conflicto*: «... conflicto entre departamentos, entre los puntos de vista de los distintos asesores, entre la Administración y el Congreso, entre los Estados Unidos y otra nación, o entre grupos de dentro del país, trabajo contra directores, raza contra raza, Estado contra Nación». Cabría completar esta idea, añadiendo que las cuestiones que debe decidir el presidente son las cuestiones *críticas*. Cita también Sorensen una frase que Eisenhower dijo a Kennedy: «No hay asuntos fáciles entre los que llegan a uno como presidente. *Si son fáciles serán resueltos a un nivel inferior.*» Esto es cuanto cabe decir en un esfuerzo por caracterizar cualitativamente las decisiones presidenciales.

2.3 EL MECANISMO DECISIONAL

2.3.1 No es posible encontrar un común denominador que permita formular unas conclusiones acerca de las peculiaridades del proceso de toma de decisiones de los Estados Unidos. A lo sumo cabe admitir como único criterio general el carácter informal y fluido del proceso, ya que el sistema formalizado que utilizara Eisenhower puede considerarse como un caso aislado y cuya eficacia no parece haber sido grande.

El proceso de la toma de decisiones en la Casa Blanca ha sido analizado, normalmente *a posteriori*, por personas que han prestado sus servicios en la misma como asesores o adjuntos de los distintos presidentes.

Los análisis más agudos y completos son, sin duda, los de A. M. Schlesinger jr. (con relación a F. D. Roosevelt), y de Th. C. Sorensen (referido a John Kennedy). El primero se contiene en el capítulo 32 del volumen II de su obra *The Age of Roosevelt* (The

Coming of the New Deal). El segundo análisis, que excede el marco del mero análisis y aspira a desvelar «las fuerzas y factores básicos» que conforman, en forma recurrente, las decisiones presidenciales, es objeto de un excelente estudio monográfico titulado *Decision-making in the White House*, el cual cabe completar con su biografía del presidente Kennedy. Otros análisis se encuentran en la obra de R. J. Donovan, *Eisenhower: the Inside Story*, y en las *Memorias* de Truman. Todavía no se dispone de material suficiente para enjuiciar el proceso decisional del presidente Johnson. En cuanto al actual presidente, cabe encontrar algunas alusiones en sus discursos y mensajes. Finalmente, hay que tener en cuenta algunas opiniones dispersas por la obra de R. E. Neustadt, *Presidential Power*.

2.3.2 Los diversos análisis aludidos se proyectan sobre aspectos diversos del mecanismo de la toma de decisiones de la Casa Blanca. Podríamos afirmar que el estudio de Sorensen se fija en los aspectos «exógenos» del proceso: fuerzas y factores que conforman o condicionan las decisiones del presidente. Schlesinger y los libros de memorias se fijan en la «dinámica» decisional. Neustadt, por su parte, centra preferentemente su atención en la influencia que puede ejercer sobre la efectividad del poder del presidente la forma concreta de instrumentación del dispositivo de apoyo «táctico» o decisional. Todos estos estudios tienen de común su enfoque «paraorgánico». Es decir, eluden toda consideración del marco formal, legal o reglamentario. Sorensen dice expresamente que su libro no se endereza a analizar el mecanismo presidencial, es decir, a

«determinar el papel del Gabinete o del Consejo de Seguridad Nacional o del personal de la Casa Blanca, destacar la necesidad de nuevas estructuras o nuevos procedimientos o nuevos medios de acelerar la velocidad con que se adoptan las decisiones, o precisar medios para reducir la laguna entre decisión y ejecución...»

y más adelante precisa que:

«... preocuparse de la forma y la estructura, atribuir a su forma y organización una capacidad para poner fin a las malas decisiones, supone con harta frecuencia pasar por alto las fuerzas, más dinámicas y fluidas, en que se basan las decisiones presidenciales.»

«Los procedimientos afectan, naturalmente, a las decisiones... Pero los procedimientos y mecanismos no dictan—o al menos no debieran dictar—decisiones, especialmente en nuestro más alto cargo político. Podemos maravillarnos ante la velocidad y la eficiencia con que un ordenador electrónico puede resolver ciertos problemas, pero no votaríamos por que tal ordenador fuera presidente.»

Es indudable que el solo estudio de las normas de nuestra ley Orgánica del Estado o del esquema estructural y procedimental perfilado por las mismas y por las de otras leyes (ley de Régimen jurídico, ley de Procedimiento administrativo) nada, nos dice acerca de los factores y fuerzas que conforman las decisiones políticas que conforman las decisiones de nuestro Jefe de Estado. En el caso del presidente de los Estados Unidos, el fenómeno es aún más complejo, por cuanto que, a diferencia del caso de nuestro Jefe de Estado, el presidente no tiene definido un campo de decisión, sino que sus decisiones pueden referirse a cualquier materia o a cualquier estadio decisorio, siempre que una u otro revistan una gravedad política especial. Son esos factores y fuerzas, más fluidos que la mera forma y estructura, «en los cuales se basan las decisiones presidenciales», lo que constituye el objeto del estudio de Sorensen. Trazando un paralelo con la mecánica de la decisión judicial (por supuesto, dentro de un sistema jurisdiccional angloamericano), cita unas palabras del juez Cardozo relativas al tema de un estudio análogo: examinar los ingredientes que entran, en proporciones variables, en «ese extraño compuesto que se cocina en el caldero de los tribunales».

Como fuerzas principales que conforman la decisión presidencial, señala una variedad de elementos que se encuadran, a su juicio, en los siguientes «marcos de referencia»: la política presidencial, los asesores presidenciales y la perspectiva presidencial. La específica naturaleza de la Casa Blanca hace inevitable que estos elementos o factores «conformen de modo repetido las decisiones». Las conclusiones a que llega, después de un análisis casuístico de estos puntos, es algo decepcionante, por cuanto que no resuelven nada: se reconducen a la afirmación de que el presidente, a la hora de decidir, se encuentra solo y que la ayuda de sus asesores no le vincula. Afirma (y en esto

recuerda a Neustadt) que «el presidente tiene que conquistar (*win*) un consenso, sin esperar dicho consenso» (4).

2.3.3 Sean cuales sean los factores que de modo permanente condicionan la toma de decisiones en la Casa Blanca, cada presidente ha tenido y tiene su específico estilo a este respecto. Cabría considerar como supuestos extremos al respecto al presidente F. D. Roosevelt y al presidente Eisenhower. El primero se caracteriza por la fluidez y el aformalismo del proceso decisorio. El segundo se esforzó por formalizar al máximo tal proceso.

2.3.3.1 Franklin Delano Roosevelt ha sido considerado casi unánimemente como un pésimo dirigente. La explicación ha de ser vista, sin duda, en el hecho de que las opiniones manifestadas al respecto proceden de colaboradores directos suyos, cuya visión es forzosamente unilateral y tendenciosa. Por otra parte, si se tiene en cuenta que su técnica de toma de decisiones ha sido calificada por algunos de «decisión competitiva» (5) o de «teoría competitiva de la dirección» (6), se verá dónde se halla, en rigor, la clave de este juicio negativo casi unánime. Esta «dirección competitiva» («... su técnica favorita consistía en dejar incompletas las delegaciones de autoridad, inciertas las competencias, superpuestos los organigramas...») solía crear confusión y exasperación en el nivel operativo, «... pero ningún otro método podía garantizar con tal seguridad el que, dentro de una vasta burocracia llena de hombres ambiciosos, ávidos de poder, las decisiones y el poder de tomarlas quedaran en manos del presidente».

La característica esencial del estilo de Roosevelt consistía en no despreciar la información, viniera de donde viniera, así como en no considerar definitiva la información aportada por sus colaboradores o por cualquier otra fuente. Como un medio de asegurarse el conocimiento de todas las alternativas posibles de un asunto o problema, empleaba Roosevelt, según Sorensen, la técnica de «superponer deliberadamente los ámbitos de autoridad e invitar también deliberadamente al desacuerdo» (7). Lógica-

(4) SORENSEN, TH.: *Decision-making in the White House (passim)*.

(5) SCHLESINGER, A. M. (Jr.): *The Age of Roosevelt (The Coming of the New Deal)*, capítulo 32 (*The Dynamics of Decision*).

(6) KOENIG, L.: *The chief executive*, p. 164.

(7) SORENSEN, TH.: *Decision-making...*, p. 11.

mente, el colaborador, que creyendo haber facilitado al presidente la clave de la decisión de un determinado asunto, se enteraba de que el presidente había recabado noticias nuevas sobre otros aspectos del asunto a personas distintas e insospechadas, experimentaba normalmente cierta irritación. También contribuía a crear tal disgusto la inescrutabilidad y el carácter enigmático que revestía el proceso decisorio.

No sería prudente extraer de este estilo decisonal de F. D. Roosevelt conclusiones de validez general acerca de cuál deba ser el óptimo estilo decisorio del presidente. Del mismo modo que en el caso de Eisenhower, el estilo de Roosevelt era el adecuado a su personalidad. En cuanto a la conveniencia o no de este estilo «competitivo», de «discordia deliberada», es suficientemente expresivo este párrafo de Schlesinger:

«La competición en la actividad de gobierno, inadecuadamente controlada, significaría tanto como anarquía. Adecuadamente controlada, podría significar una creatividad excepcional. Una consecuencia del New Deal fue una oscura llanura de confusión administrativa, en la que los burócratas chocaban entre sí en la lucha. Otra fue una constante infusión de vitalidad e ideas...» (8).

Acerca del estilo presidencial de F. D. Roosevelt (referido principalmente a su dimensión de jefe del Ejecutivo) ofrece gran interés este pasaje de la obra de A. M. Schlesinger jr.:

«Pocas cosas fascinaban más a Franklin Roosevelt que las tareas de la dirección administrativa presidencial. Y en pocas cosas se le consideró un fracasado de modo más unánime. Esta sentencia contra Roosevelt era resultado, en último término, de una concepción de la dirección de la Administración pública, una concepción sostenida durante muchos años después por profesionales de la función pública, expuesta en Facultades de Ciencia Política, y que plausiblemente apelaba al sentido común. La fe de esta escuela se proyectaba sobre una organización lógica de la Administración, fundada en rígidas definiciones de puestos de trabajo y función, y mantenida por la santidad de los canales. Sus armas eran la descripción del puesto y el organigrama. Su presunción no confesada consistía en que los problemas de la dirección administrativa nunca cambian; y su temor devastador era la improvisación, la libertad de movimiento o la impredecibilidad—que es casi tanto

(8) SCHLESINGER, A. M. (Jr.): *Op. cit.*, p. 519.

como decir creatividad— en la gestión directiva. Desde este punto de vista, apenas es necesario decir que la gestión de Roosevelt era un caso de antología, como caso de mala dirección... Y esta sentencia convencional tenía un aparente apoyo en gran parte de la literatura escrita por las personas que trabajaron para Roosevelt. Si bien tales informes difieren en muchas cosas, una en la que con harta frecuencia coinciden es en su queja contra Roosevelt como directivo. Pero coinciden también en otra cosa: la perspectiva desde la cual fueron escritos. Casi todos mostraban la problemática de la Presidencia desde abajo, desde un punto de vista de subordinado más que desde el del presidente (9).

2.3.3.2 Si el estilo presidencial de Roosevelt ha dado lugar a que se le califique casi unánimemente de pésimo dirigente (por las razones aludidas), el estilo del presidente Eisenhower ha tendido a ser menospreciado o ridiculizado. Sin embargo, como cualquier otro presidente, Eisenhower no hizo sino crear un dispositivo de toma de decisiones adecuado a su propio temperamento y a sus preferencias personales. Esto explica el que constituya un intento aislado de institucionalización o formalización del apoyo presidencial. Especialmente representativo de esta actitud es el juicio que a lo largo de las páginas de su obra va pronunciando Neustadt, el cual llega a la conclusión de que el estilo formalizado de toma de decisiones de Eisenhower fue un factor primordial que contribuyó a que el poder se le escapara (10). Señala asimismo que, por otra parte, Eisenhower no llegó a la presidencia con la avidez de poder que Roosevelt; sino que concebía su misión más bien como la de un árbitro o moderador, preocupado de la unidad del país y no de la conquista de la influencia personal.

Patrick Anderson (11), en cambio, contempla con una actitud de simpatía el estilo de Eisenhower, procurando explicar y justificar sus peculiaridades. En primer lugar, lo presenta como una persona apasionada de la organización, que a través de sus años de servicio como oficial de Estado Mayor, sus puestos de comandante supremo de las fuerzas aliadas de la segunda guerra mundial, jefe del Estado Mayor del ejército norteamericano, presidente de la Universidad de Columbia, comandante supremo de las fuer-

(9) SCHLESINGER, A. M. (Jr.): *Op. cit.*, pp. 504-505.

(10) NEUSTADT, R. E.: *Presidential power*, capítulo 7 (*passim*).

(11) ANDERSON, P.: *The Presidents' Men*, cap. IV, 1 (*A passion for organization*).

zas de la OTAN en Europa, había cosechado una experiencia en organización y dirección sin precedentes. Por otra parte, su íntimo trato con los presidentes Roosevelt y Truman le permitió conocer a fondo la Casa Blanca.

Además de la tendencia institucionalizadora y formalizadora, caracterizaron el estilo decisonal de Eisenhower la tendencia a delegar, y asimismo el despacho con un solo adjunto, el *staff secretary* Sherman Adams, a diferencia de Kennedy y Roosevelt, por ejemplo, que despachaban con un crecido número de adjuntos de igual rango a los que encomendaban indiscriminadamente los asuntos.

Este contraste entre los estilos presidenciales de toma de decisiones ha sido destacado con frecuencia y se halla presente en todas las obras que se ocupan de la presidencia, la mayoría de las cuales se basan en tal contraste para calificar a los presidentes de «fuertes» (Jackson, Roosevelt, como ejemplos más salientes) y «débiles» (Eisenhower, por ejemplo). Los presidentes fuertes se caracterizan, según Neustadt, por atraer hacia sí las decisiones (Roosevelt solía alardear del gran número de decisiones que tomaba diariamente); los presidentes débiles, en cambio, procuran ahuyentar las decisiones, procurando delegarlas.

Es interesante a este respecto la caracterización de Sorensen (12) de los estilos de Eisenhower y Kennedy, basada en los dos deportes, tan típicamente norteamericanos, del *rugby* y el baloncesto. Eisenhower utilizaba un sistema parecido al del juego del *rugby*, con frecuentes *melées*; es decir, reuniones en las que cada uno exponía sus ideas, chocando incluso con las de los demás, y con rígidas órdenes para cada jugador con respecto a su actuación en la cancha. En la Administración de Kennedy, en cambio, todos los miembros de la misma se desplazaban constantemente, a la manera que lo hacen en un partido cualquiera los jugadores de un equipo de baloncesto.

2.4 EL ESTILO DECISIONAL Y EL PODER

2.4.1 Mayor interés que la mera descripción de factores exógenos, o endógenos, o de la dinámica de la toma de decisiones en sí misma, ofrece la cuestión de la influencia que pueda ejer-

(12) SORENSEN, TH.: *Kennedy*, versión española, Barcelona, Bruguera, 1970, p. 391.

cer sobre la efectiva detentación del poder por parte del presidente su propio estilo de toma de decisiones. Es ésta la óptica bajo la cual acomete Neustadt su análisis del poder presidencial, en especial en el capítulo VII de su libro, dedicado precisamente a estudiar esta específica cuestión por referencia a tres presidentes: F. D. Roosevelt, Truman y Eisenhower.

Partiendo de la afirmación con que se inicia el informe Brownlow, de que «el presidente necesita ayuda» (*the President needs help*), afirmación que figura, con fines diversos, en la mayoría de los estudios dedicados a la presidencia, Neustadt se plantea el siguiente interrogante: ¿cómo obtiene el presidente la ayuda que necesita para poder conquistar diariamente y detentar de manera efectiva el poder? Si bien el informe Brownlow parece referirse a la necesidad de unos dispositivos de apoyo «táctico» del presidente, Neustadt aporta un matiz peculiar: un presidente es ayudado por aquello que penetra en su mente, por lo cual su necesidad primordial es de información. Pero aquí surge el matiz: la información que necesita el presidente es aquella que le permita ayudarse a sí mismo en la conquista y retención del poder. «...la información en su mente, correctamente comprendida, le alerta acerca de sus posiciones personales cuando las opciones llegan ante él. Al tener en cuenta sus posiciones, se esfuerza por lograr que una de las alternativas implicadas contribuya a acrecentar su influencia...»

2.4.2 Otro aspecto interesante del análisis de Neustadt hace referencia a lo que podríamos llamar la «anatomía» o «fisiología» del poder presidencial. Dejando aparte la cuestión de cómo debe el presidente conquistar y afianzar el poder, mediante los mecanismos decisionales, se plantea la cuestión de la dinámica interna del ejercicio del poder, y formula su conclusión de que el poder presidencial es un «poder de persuasión». Pero esto exige algunas precisiones.

2.4.2.1 El recurso a la noción de la «persuasión» no es exclusivo de Neustadt. Ya el Informe del Comité Asesor del presidente, de 1952, contiene afirmaciones parecidas. Trazando un paralelo entre las grandes organizaciones comerciales privadas y la Administración pública, señala que ninguna organización comercial tiene su autoridad rectora tan difusa, ni, por tanto, sus directrices y objetivos son tan difíciles de interpretar por parte de sus directivos. El Congreso legisla copiosamente sobre

múltiples detalles de procedimiento y organización, y sin embargo, las líneas de autoridad y competencia son confusas. La consecuencia de este hecho, producto de la peculiaridad de la estructura de la Administración, es que

«...liderazgo, persuasión y consenso, son factores clave para obtener un mejoramiento de la dirección administrativa, dentro del marco de innumerables preceptos legales y de otra índole y de los límites impuestos a los métodos y el procedimiento...»

2.4.2.2 Esta noción no guarda relación alguna con lo que Neustadt define como *power to persuade*. Es interesante reproducir el pasaje clave de su libro:

«La separación de las instituciones y el ejercicio compartido de la autoridad prescriben las condiciones en base de las cuales persuade el presidente. Cuando un hombre comparte la autoridad con otro, pero no gana o pierde su cargo por el capricho del otro, su disposición para obrar ante la presión del otro es función de si estima que su actuación es la que para el otro es la justa y adecuada. La esencia de la tarea persuasiva del presidente estriba en convencer a tales hombres de que lo que la Casa Blanca quiere de ellos es lo que ellos deberían hacer por su propio bien y apoyados en su propia autoridad.

El poder persuasivo, así definido, es más que mero encanto o argumentación razonada. Estos tienen su utilidad para un presidente, pero no son el todo de sus recursos. Pues los hombres a los que él quisiera inducir a hacer lo que él quiere que se haga, al amparo de la sola responsabilidad de ellos mismos, *necesitarán* o temerán algunos actos de él emanados de la específica responsabilidad de éste...» (13).

En otros pasajes se matizan estas mismas ideas, aunque desde otros ángulos.

El presidente Truman se había expresado en términos análogos en alguna ocasión:

«Me paso el día aquí sentado, tratando de *persuadir* a las personas para que hagan aquello que ellas mismas deberían tener el sentido suficiente para hacerlo sin que les persuadiera yo... Hasta aquí llegan los poderes del presidente» (14).

(13) NEUSTADT, R. E.: *Presidential power*, p. 43.

(14) NEUSTADT, R. E.: *Op. cit.*, p. 22.

Aparentemente contradicen esta concepción de Neustadt tres hechos históricos concretos de los mandatos presidenciales de Truman y de Eisenhower. Se trata de tres casos en los que el presidente impuso efectivamente su decisión, sin necesidad de ganarse previamente el consenso de los afectados. Son tres supuestos de ejercicio de un verdadero y propio poder de mando, al modo militar. Tales hechos son: la destitución del general Mac Arthur, en 1951, cuando el general estuvo a punto de invadir China continental desde Corea, con el fin de lograr la cobertura necesaria para mantener la ocupación de Corea del Norte; la incautación de las fábricas de acero, asimismo por Truman, en 1952, y, finalmente, el envío por Eisenhower de tropas federales a Little Rock (Arkansas), con ocasión de los disturbios producidos por los segregacionistas de las escuelas públicas. En rigor, la contradicción es aparente. Los tres casos no hacen sino confirmar o ilustrar la concepción de Neustadt: «El mando es sólo un método de persuasión, no un sustitutivo, y no es un método apto para ser empleado diariamente» (15).

2.4.3 La obra de Neustadt se considera ya casi un clásico entre los estudios de la Presidencia. Todos los trabajos recientes se ven obligados a pronunciarse sobre la misma. Por otra parte, a juzgar por afirmaciones del presidente Kennedy, ejerció una influencia directa en el estilo presidencial de éste. Recientemente, algún trabajo ha aportado una curiosa perspectiva sobre la misma, caracterizándola como un «manual propio para un príncipe Tudor» (16); de esta caracterización lo único que cabe deducir es cierta coincidencia con los tratados políticos del Renacimiento, tales como las obras de Maquiavelo, etc. El paralelismo con Maquiavelo ha sido señalado, por otra parte, por Douglass Cater (17).

2.4.4 Se deduce de la obra de Neustadt una cierta debilidad de la Presidencia en el plano de la aceptación de sus decisiones. Esta debilidad ha sido subrayada por los propios presidentes (Taft), pero desde el ángulo de la subjetivación constitucional del poder. Son más frecuentes las alusiones a la debilidad de las

(15) NEUSTADT, R. E.: *Op. cit.*, p. 41 *in fine*.

(16) LONG, N. E.: «Reflections on presidential power», en *Public Administration Review*, septiembre-octubre 1969, pp. 442-449.

(17) CATER, D.: *Power in Washington*, Nueva York, Vintage Books, 1964, pp. 87-88.

decisiones, en cuanto a su efectividad o a la adhesión a las mismas. Este hecho ha determinado, sobre todo en época reciente, un movimiento a favor del reforzamiento de la Presidencia. Es significativo, por otra parte, que tales obras no sean sólo recientes, pues algunas se remontan a la época de F. D. Roosevelt, como la de T. Tugwell. Entre las más recientes hay que destacar las de McGeorge Bundy, antiguo asesor del presidente Kennedy (18), y A. M. Schlesinger jr. (19). Es interesante destacar, entre otras cosas, que se trata de obras que recogen la experiencia personal de sus autores como asesores presidenciales (el primero de F. D. Roosevelt, los otros dos de Kennedy y de Johnson). Ambos trabajos se mueven dentro de un contexto democrático, por lo cual no proponen que el reforzamiento se instrumente con medidas dictatoriales, sino siempre dentro de una óptica de participación y mediante una ampliación de la esfera presidencial efectiva (Tugwell) o proponiendo soluciones constitucionales o reformas administrativas dentro del Ejecutivo. Concretamente, Bundy ve una de las causas de la debilidad presidencial en las deficiencias que presenta en cuanto a dirección administrativa el nivel inmediatamente inferior al presidente.

3. El aparato de apoyo del presidente

3.1 CONCEPTO Y TERMINOLOGÍA

La necesidad de un apoyo del presidente, en forma de un conjunto de personas, entes, comisiones, etc., que faciliten al presidente información sobre los múltiples problemas sometidos a su decisión, y que asimismo interpreten dichos problemas dentro de una óptica presidencial, ha sido comprendida en todo momento, desde George Washington. Pero no se adquiere plena conciencia hasta F. D. Roosevelt y el Informe Brownlow. En este documento figura la tan repetida frase de que «el presidente necesita ayuda», precisándose a lo largo del documento (que

(18) BUNDY, McGEORGE: *The strength of Government*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1968 (*passim*).

(19) SCHLESINGER, A. M. (JR.): *The crisis of confidence*, Nueva York, Bantam Books, 1969.

prevé un sistema de dispositivos de información y asesoramiento presidencial) lo que deba entenderse por tal ayuda.

Al decir «apoyo», «aparato de apoyo», «dispositivos de apoyo», etcétera, aludimos genéricamente a todo aquello que posibilita al presidente la adopción de sus decisiones. En parte comprende un aparato institucionalizado, pero no se agota en dicho aparato. Los grandes presidentes han procurado buscar fuentes de apoyo principalmente al margen del dispositivo institucional: sin duda, un banquete puede ser una valiosa fuente de información para el presidente. Por ello, al hablar de todo este aparato, sería inexacto denominarlo genéricamente como «Estado Mayor» del presidente, puesto que tal expresión no cubriría todo el concepto involucrado. También sería inexacto hablar de «aparato logístico», pues esta expresión denota algo de carácter auxiliar (que en este caso sería todo el conjunto documental, de archivos, etc.). De ahí que empleemos la voz «apoyo», permitiéndonos, por otra parte, matizar el concepto con dos connotaciones militares y hablar de «apoyo táctico» (el vinculado directamente a la toma de decisiones) y «apoyo logístico» («memoria institucional»).

No es fácil abarcar y clasificar la totalidad de las posibles fuentes de apoyo del presidente. Existen dos intentos de tal clasificación, debidos, respectivamente, a Sorensen (20) y a Cronin-Greenberg (21).

Sorensen alude a las posibles categorías del asesoramiento presidencial, basándose en un pronunciamiento de la constitución (art. II, sec. 2), según el cual el presidente puede exigir la opinión escrita de cada uno de los jefes de los departamentos del Ejecutivo acerca de cualquier asunto referente a las competencias de sus respectivos cargos. Señala Sorensen que, sin embargo, no hay que admitir que tal opinión haya de ser necesariamente escrita, ni que haya de limitarse a la de los titulares de los departamentos, ni menos aún a materias propias de la competencia del departamento respectivo. Cabe que el presidente solicite las opiniones *oralmente*. También es posible que consulte a un secretario acerca de cuestiones que *no* hagan relación a las materias de su competencia: cabe que el secretario de Defensa tenga una experiencia profesional mercantil o bancaria, etc., y puede ser de interés para el presidente conocer la opinión de dicho secretario sobre un conflicto con la industria del acero, por ejemplo. Por último, nada impide al presidente consultar a personas que no sean los titulares de los departamentos.

(20) SORENSEN, TH.: *Decision-making...*, pp. 57-58.

(21) CRONIN-GREENBERG: *The presidential advisory system, 1969* (parte introductoria).

La clasificación de Cronin y Greenberg, de lo que llaman «canales asesores», es más precisa y detallada. Distinguen cuatro grandes grupos: el Gabinete y los comités del Gabinete; el personal (*staff*) de la Casa Blanca (asesores políticos, enlaces con el Legislativo, secretarios de prensa, *speechwriters*, consultores especiales); y los grupos de apoyo de la Casa Blanca, divididos en una «red interna» (los entes institucionales, tales como la Oficina del Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Seguridad Nacional, y, en general, los entes que forman el Executive Office, además del comité del partido) y una «red externa» (grupos, comisiones, etc., de carácter informal, además de entidades como la RAND Corporation, la Brookings Institution, etc.).

Cabrían muchos otros criterios. A efectos de sistematizar nuestra exposición, distinguiremos sólo dos grandes grupos de dispositivos de apoyo: el aparato político, dentro del cual incluiremos el Gabinete y sus comités, y los asesores presidenciales; y el aparato institucional, constituido por el conjunto planetario de entes, etc., que se cobijan bajo la denominación de *Executive Office of the President*.

3.2 EL APARATO POLÍTICO

3.2.1 *El Gabinete*

3.2.1.1 Se considera que el Gabinete tiene su base en el artículo de la Constitución antes citado, que autoriza al presidente a requerir por escrito la opinión de los titulares de los departamentos. Año tras año se recoge esta idea en el *Manual de la Administración Federal* (22); se estima que este precepto de la Constitución es resultado de las opiniones en conflicto que se fueron perfilando en la Convención de Filadelfia, unas favorables a un Gabinete al estilo británico y otras contrarias. La Constitución preveía la existencia de unos departamentos del Ejecutivo encabezados por sendos secretarios, y atribuía al presidente la jefatura del Ejecutivo: asimismo apuntaba (en el precepto ci-

(22) *U. S. Government Organization Manual*, Washington D.C., G. P. O., ed. anual (The Cabinet).

tado) la doble dimensión de los secretarios, como jefes de departamento y como asesores del presidente. La realidad es que el Gabinete se fue reuniendo y sigue reuniéndose en la actualidad por inercia. Sólo Jorge Washington hizo uso de la facultad que atribuye al presidente el tan citado precepto.

En rigor, lo que sirvió de catalizador para la formación de un grupo oficioso con los jefes de departamento en cuanto asesores del presidente, fue un hecho histórico concreto: la conclusión de un Tratado con los indios durante el mandato de Washington. La necesidad de apoyo y asistencia por parte del presidente movió a éste en un principio a acudir al Senado como cuerpo consultivo. Del mismo modo que el Gabinete inglés suele ser definido desde Bagehot como «un comité del Legislativo, seleccionado como cuerpo ejecutivo», el Senado norteamericano podía haber asumido una función parecida, si bien sus componentes habrían tenido no la doble dimensión de gestores de departamento y asesores del presidente, sino la de miembros del Legislativo y asimismo asesores del presidente. Pero la asistencia del Senado fracasó.

El hecho acaeció un día del verano de 1789. El presidente Washington, acompañado de su secretario de Guerra, el general Henry Knox, se dirigió a la cámara alta para solicitar el parecer de los senadores acerca de determinadas cuestiones surgidas en el curso de las negociaciones con ciertas tribus indias del sur. El presidente ocupó el asiento del vicepresidente (presidente *pro tempore* del Senado), y éste leyó los documentos que había redactado el presidente. El vicepresidente «... desgraciadamente no era muy diestro en la elocución. Su lectura fue vacilante, rápida, interrumpida por incesantes carraspeos para aclarar la garganta. En la calle, los carruajes hacían tal estrépito que un oyente atento no podía captar una sola palabra de la acosada exposición del vicepresidente, aun después de que el ujier, servicial, hubo cerrado las contraventanas». Se produjo un silencio embarazoso y dos senadores exigieron que el proyecto de tratado con los indios fuera estudiado por el Senado fuera de la presencia del presidente. Este se irritó y manifestó que tal actitud frustraba los propósitos que le guiaban al acudir ante el Senado. El hecho sentó un precedente que han venido siguiendo todos los presidentes posteriores.

Algo semejante sucedió con el Tribunal Supremo como fuente posible de apoyo presidencial. En 1793, Washington solicitó

la opinión del Tribunal sobre algunos problemas jurídicos derivados del entonces vigente tratado franco-norteamericano de alianza y amistad y del hecho de que a la sazón ingleses y franceses estuvieran en guerra. Estudiados dichos problemas con los secretarios, no se llegó a conclusión alguna. El secretario de Estado, Thomas Jefferson, propuso al presidente que acudiera al Tribunal, siguiendo con ello la costumbre de la época colonial, en la que era frecuente que los altos dirigentes se hicieran asesorar del Poder Judicial. Pero el Tribunal Supremo se negó abiertamente, señalando que los problemas en cuestión no guardaban relación con la administración de justicia (23).

3.2.1.2 Constreñido el presidente al apoyo de sus secretarios o titulares de departamentos del Ejecutivo, el Gabinete se fue reuniendo con mayor o menor regularidad, y poco a poco fue adquiriendo la exacta función que hoy desempeña. Como señala L. D. White, el Gabinete mostró escasa capacidad de desarrollo institucional bajo cuatro presidentes republicanos sucesivos. Sin embargo, en un principio habría sido difícil predecir que el Gabinete tomara este curso hasta convertirse en mero órgano fluido e incoherente. En la Convención de Filadelfia se debatió ampliamente la conveniencia de elevar el Gabinete al rango de un verdadero y propio consejo autónomo, capaz de constituir un freno frente a un Ejecutivo potencialmente peligroso. El problema no se planteó en la práctica, al menos hasta la presidencia de William H. Harrison: cubiertos los puestos del Gabinete por políticos *whigs*, éstos gobernaron en algunos casos conjuntamente, ejerciendo la autoridad suprema en vez del presidente. Asimismo, durante el mandato de James Buchanan, una mayoría del Gabinete impuso su política al presidente. Se trata de casos aislados. Por otra parte, White no especifica los asuntos o problemas que en cada caso se ventilaran (24).

Desde el mandato presidencial de Abraham Lincoln quedó totalmente definido el carácter meramente asesor del Gabinete y a la vez se consolidó con plena claridad la concentración de la decisión en el presidente. Asimismo se fue perfilando la noción

(23) KOENIG, L.: *The invisible Presidency*, 1960 (parte primera). Cfr. FENNO, R. F.: *The President's Cabinet*, Cambridge Mass., Harvard Univ. Press, 1959, pp. 15-16.

(24) WHITE, L. D.: *The Jacksonians*, Nueva York, Macmillan, 1956, cap. 5 (*passim*).

de que el presidente tampoco está obligado a consultar al Gabinete.

Son expresivas de esta situación las palabras del presidente Polk, referentes a su veto sobre cierto proyecto de ley sobre ríos y puertos. El presidente había emitido su veto sin consultar al Gabinete ni a los secretarios: «No consulté al Gabinete para conocer sus opiniones sobre el tema. Habiéndome formado mi criterio de que no podía firmar el proyecto en ninguna circunstancia, era innecesario consultar al Gabinete sobre el tema» (25).

3.2.1.3 Otra característica del Gabinete es su composición. Por una parte, no son sólo los titulares de los departamentos ejecutivos quienes lo integran. Hay otros cargos del Ejecutivo que tienen «rango de Gabinete». Por otra parte, la titularidad de un departamento no implica «rango de Gabinete». Así, por ejemplo, el fiscal general pertenecía al Gabinete mucho antes de que, en 1870, se creara el Departamento de Justicia. Hasta entonces, el fiscal general era miembro del Gabinete, sin tener departamento ejecutivo alguno. Y al crearse el Departamento de Justicia se atribuyó su jefatura al fiscal general. De ahí la dificultad de considerarlo como un verdadero ministro de Justicia. Un caso análogo fue el del Departamento de Correos. El servicio de correos fue creado en 1775, siendo nombrado Benjamín Franklin administrador general de Correos; el departamento se creó en 1789 y fue elevado a departamento ejecutivo en 1872. Desde 1829, sin embargo, el administrador general de Correos había formado parte del Gabinete del presidente.

3.2.1.4 El Gabinete es, pues, un ente fluido en todos los aspectos: composición, ámbito de apoyo presidencial, etc. De ahí que R. Fenno afirme que es «un ente esquizofrénico» (26) y St. Alsop lo califique de «apéndice vermicular» (pues es tan poco útil como el apéndice del intestino ciego) (27). Consecuencia de estas peculiaridades es, sin duda, el que no se hayan planteado con relación al mismo problemas como los que preocuparan, por ejemplo, al Comité Haldane de 1918, concretamente cuál deba ser el criterio o principio de organización que determine la división

(25) Citado en TUGWELL, R.: *The enlargement of the Presidency*.

(26) FENNO, R.: *The President's Cabinet*, cit., p. 20.

(27) ALSOP, S.: *The center*, p. 227.

del Ejecutivo en departamentos. Los departamentos se han ido creando por leyes específicas y algunos han accedido después al Gabinete. Esto determina su esencial heterogeneidad, pues, al lado de departamentos clásicos, como puedan ser el de Hacienda o Tesoro, el de Interior, el de Estado, comprende un Departamento de Correos y un Departamento de Justicia.

Este problema de la estructura del Gabinete, es decir, de la estructura horizontal del Ejecutivo, se ha planteado por primera vez el pasado año, con ocasión de las propuestas del Consejo Ash. Partiendo de una «disección» funcional y subsiguiente *grouping* de programas y funciones, el Consejo ha propuesto una nueva estructura de nueve departamentos: Estado, Tesoro, Defensa, Justicia, Recursos Naturales, Recursos Humanos, Desarrollo Económico y Productividad, Desarrollo Comunitario y Transporte. Por el momento, estas propuestas están en estudio en el Congreso y aún es difícil aventurar un juicio sobre su viabilidad y su repercusión en el apoyo presidencial.

3.2.1.5 Además del Gabinete propiamente dicho, el presidente utiliza el asesoramiento de buen número de comités del Gabinete, formados por los secretarios directamente afectados por la materia o problema respectivo y por otros cargos, como pueden ser el presidente del Consejo de Asesores Económicos, el director de la Oficina de Dirección y del Presupuesto. etc. Todos estos comités son asesores. Hacen un total de unos quince. En ocasiones se considera comités del Gabinete a meros grupos de trabajo de los cuales forma parte, a lo sumo, un secretario. Es el caso de los comités denominados *Troika* y *Quadriad*, que son sendos grupos de trabajo dedicados a temas económico-financieros, y están formados, el primero, por el secretario de Hacienda, el presidente del Consejo de Asesores Económicos y el director del Presupuesto, y el segundo, por los mismos cargos más el presidente de la Junta Federal de Reservas (28).

3.2.2 *Los asesores presidenciales*

3.2.2.1 Los asesores presidenciales nacieron durante el mandato presidencial de Jackson. Más interesado por la política que

(28) ALSOP, S.: *Op. cit.*, pp. 228 y ss.

por la dirección del Ejecutivo propiamente tal, tendió a encomendar ésta a los jefes de los departamentos ejecutivos, a la vez que se rodeó de un grupo de hombres de confianza, ajenos al Gabinete, a los cuales se denominaría genéricamente *kitchen cabinet*, en cuanto que venían a formar una entidad paralela al Gabinete. Otros presidentes, como John Tyler, siguieron este mismo sistema. Lo que caracteriza al *kitchen cabinet* frente a los asesores actuales es la mayor permanencia de aquél. No cabría hablar de *kitchen cabinet* en una Administración como la de Johnson, cuyos asesores solían permanecer poco tiempo en la Casa Blanca y cambiaban frecuentemente.

En contra de la difundida expresión de *kitchen cabinet* se ha pronunciado Louis W. Koenig (29), que habla del «mito del *kitchen cabinet*». Señala que esta calificación induce a error, por cuanto que da a entender que entre los componentes del mismo existe una unidad y una armonía en cuanto a objetivos. Se trata de una expresión propagada por la prensa y que, en rigor, tampoco ha sido uniforme. Con las expresiones «trust de cerebros», *fishing cabinet*, *tennis cabinet*, etc., se ha querido denotar lo mismo. El marcado carácter individualista de la labor de estos asesores impide hablar de algo paralelo al Gabinete.

3.2.2.2 Dejando aparte el precedente, quizá algo lejano, que representa el *kitchen cabinet* de los presidentes Jackson y Tyler, los asesores son una institución que comenzó a desarrollarse en el primer mandato presidencial de Franklin D. Roosevelt y que ha tenido su plenitud en las Administraciones de Kennedy, Johnson y Nixon. Se puede situar su origen en el primer mandato de F. D. Roosevelt, en cuanto que en dicho mandato es cuando se formaliza la institución, al aceptar el presidente, elevándolas al Congreso, las recomendaciones del Informe Brownlow al respecto. Dicho Informe, después de subrayar que el apoyo directo del presidente, su *immediate staff assistance*, era totalmente inadecuado, proponía que se dotara al presidente de un pequeño número de adjuntos, cuyas funciones definía con frases que con posterioridad han sido citadas hasta la saciedad:

«Debería ser dotado de un pequeño número de adjuntos ejecutivos, que serían sus ayudantes directos en su relación con los organismos gestores y los departamentos administrativos del go-

(29) KOENIG, L.: *The invisible Presidency*, 1960.

bierno... No se interpondrían entre el presidente y los titulares de sus departamentos. No serían presidentes adjuntos en ningún sentido. Su función sería, cuando alguna cuestión fuera presentada al presidente para que éste ordenara alguna actuación que afectare a alguna parte de la labor gestora del gobierno, asistirle para que obtuviera rápidamente y sin demora toda la información pertinente poseída por cualquiera de los departamentos ejecutivos, guiándole así en la adopción de sus decisiones responsables; y una vez adoptadas las decisiones, asistirle, velando porque todo departamento administrativo y organismo gestor fuere puntualmente informado... Permanecerían entre bastidores, no emitirían órdenes, no adoptarían decisiones, no formularían declaraciones públicas. Los hombres que cubrieran estos puestos deberían ser elegidos cuidadosamente por el presidente de dentro y fuera del gobierno. Deberían ser personas en las cuales el presidente tuviera confianza personal y cuyo carácter y actitud fuere tal que no trataran de ejercer el poder por su cuenta. Deberían poseer una elevada competencia, gran vigor físico y pasión por el anonimato. Serían alojados en la propia Casa Blanca, con acceso directo al presidente. Para la selección de estos ayudantes, el presidente debería gozar de libertad de acudir a los departamentos cuando procediere, solicitando la adscripción de personas que, después de un periodo de servicio como ayudantes, pudieran ser reintegrados a sus antiguos puestos...

El presidente debería tener también a su disposición un fondo contingente que le permitiera recabar de vez en cuando los servicios de personas concretas con competencia en una esfera concreta y cuyos servicios pudiere emplear útilmente por cortos periodos de tiempo.

Se debería dotar a la oficina del presidente de un mayor número de puestos, de modo que no se vea obligado, como lo estuvo en el pasado, a utilizar para su propio trabajo, a personas que figuran en la nómina de otros departamentos...»

Al promulgarse la Executive Order 8248, estas propuestas adquirirían valor normativo, con lo cual la institución del asesor presidencial se formalizaba.

3.2.2.3 Con posterioridad, la institución fue convirtiéndose en algo paralelo al Gabinete, o, en rigor, en el verdadero y propio Gabinete, ya que éste se ha ido desnaturalizando poco a poco. Los cargos de secretario se han ido convirtiendo en tantos políticos con los cuales se recompensa la participación más o menos activa en la campaña electoral, o se tiende a satisfacer a un grupo étnico, religioso o económico; pueden llegar a ser personas que el

presidente ni siquiera conoce o que no sean de su confianza. De ahí que se haya llegado a hablar del «reto» de los asesores de la Casa Blanca frente a la influencia del Gabinete. Hoy es un hecho admitido que los asesores pueden llegar a detentar un poder efectivo mucho mayor que los secretarios.

A este respecto es de interés la anécdota con que inicia su libro sobre el «Tema Patrick Anderson» (30). Relata que, mientras se hallaba escribiendo dicho libro, preguntó a una persona que había desempeñado un puesto señalado entre los asesores de la Casa Blanca de un presidente saliente, si le interesaría entonces acceder al Senado. El interesado respondió: «He tenido en unos pocos años, pasados en la Casa Blanca, un poder sobre los asuntos nacionales mayor que el que podría tener si pasara el resto de mi vida en el Senado.» El autor le preguntó entonces si le atraería volver al Gobierno, a un puesto del Gabinete, a lo cual contestó el interesado: «La mayor parte de ellos no valen la pena.» Naturalmente, el autor se apresura a señalar que se trata de afirmaciones extremas, quizá condicionadas por la personalidad del interpelado o por otros imponderables. En todo caso, reflejan el enorme poder que la institución ha llegado a adquirir frente al Gabinete.

Este poder de los asesores ha llevado asimismo a Louis W. Koenig (31) a hablar de una «presidencia invisible».

3.2.2.4 Se ha tratado de estudiar este fenómeno con un criterio sistemático. Louis W. Koenig (32) ha señalado a tal efecto la existencia de varios «círculos concéntricos» en torno al presidente, en cada uno de los cuales se alojan asesores presidenciales de diversos poder e influencia. Este simbolismo de los círculos concéntricos es tan válido hoy como en tiempos de George Washington, si bien lógicamente ha variado el número de las personas que pueden considerarse incluidas en cada círculo.

El círculo que ocupa el centro lo constituye el *staff* de la Casa Blanca. Normalmente, cuando hablamos de los asesores presidenciales nos referimos a este círculo. Son los más allegados al presidente; son contratados por éste sin el *advice and consent* del Senado, y varían en número de un presidente a otro. Hasta F. D. Roosevelt los retribuía el propio presidente o se les nombraba para puestos que no desempeñaban de modo efectivo.

(30) ANDERSON, P.: *The Presidents' Men*, p. 1.

(31) KOENIG, L.: *The invisible Presidency (Passim)*.

(32) KOENIG, L.: *Ibidem*.

Como un segundo círculo considera Koenig a un conjunto de altos dirigentes del *Executive Office* (Oficina de Dirección y del Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Seguridad Nacional y otros). El tercero son los secretarios o jefes de departamentos ejecutivos. Fuera de estos tres círculos pueden distinguirse otros varios, de más lejana influencia, como pueden ser algunos miembros del Congreso, jefes de partidos, amigos personales, etc. Estos círculos no tienen unas órbitas, por decirlo así. Su respectiva influencia y proximidad al presidente varían. Incluso se conoce algún presidente, como Taft, que de hecho se hallaba a gran distancia de todos los círculos.

Es difícil, sin embargo, esbozar una clasificación o una tipología de los asesores. Las respectivas funciones de los asesores son una proyección más del estilo de cada presidente. John Kennedy se complacía en utilizar a todos sus asesores para todo, sin matizar entre grupos de problemas o temas (si se exceptúa el caso de A. M. Schlesinger, contratado específicamente como historiador personal del presidente). Eisenhower, por su parte, sólo tenía un adjunto, Adams, con el que despachaba directamente. Varía asimismo la gradación entre los diversos asesores. En la Administración actual existen cuatro categorías de asesores: consejeros (*counsellors*), adjuntos (*assistants*), viceadjuntos (*deputy assistants*) y adjuntos especiales (*special assistants*). Ello no significa que las respectivas funciones estén definidas con claridad.

Una distinción que ofrece algún interés, por cuanto que se ha ido manteniendo, es la de los *outsiders* y los *insiders* (33). Los primeros no son personas adscritas permanentemente a la Casa Blanca, sino antiguos senadores, líderes de partidos o dirigentes de empresa, e incluso antiguos presidentes, a los cuales se llama esporádicamente a la Casa Blanca para consultas específicas en casos o situaciones críticos, o para pedirles consejo sobre grandes opciones u orientaciones políticas. El presidente Kennedy utilizó en varias ocasiones al presidente Eisenhower para este tipo de consultas. Los *insiders* son los asesores propiamente tales, instalados en la propia Casa Blanca y empleados de la misma con carácter permanente.

(33) KOENIG, L.: *Ibidem*.

Sobre los aspectos humanos del servicio como asesor de la Casa Blanca ofrece interés una obra reciente, de un ex asesor del presidente Johnson, G. E. Reedy, titulada *The Twilight of the Presidency* (Nueva York, 1970).

3.2.3 Otros dispositivos de apoyo político

3.2.3.1 Estudios recientes han ido delineando un nuevo sector problemático, que se conoce con el nombre de *policy formulation*. Se trata de las posibles técnicas de elaboración de opciones políticas, que se diversifican en función de la actitud básica respectiva ante los problemas: así, se habla de una formulación de opciones o concepción política meramente *reactiva*, cuando tal actitud se limita a reaccionar o responder al reto de unos problemas ya existentes que han adquirido una fisonomía urgente o de crisis. Por el contrario, se habla de concepción política *creadora* cuando desvela los problemas o prevé su surgimiento a corto plazo y elabora un marco general para acometerlos, incluso antes de que se hayan hecho graves y críticos (34).

3.2.3.2 Esta actividad puede ser instrumentada mediante recursos diversos. Merece, sin embargo, una mención especial el sistema adoptado al efecto por la Administración Johnson, conocido por *task force*.

Tradicionalmente, la iniciativa legislativa ha estado en los departamentos del ejecutivo. Este sistema ofrece el inconveniente de la falta de coherencia y sistema, al cual hay que añadir otro grave inconveniente: las ideas nuevas que surgen en el seno de los departamentos son objeto de una adulteración por efecto de las motivaciones de la burocracia departamental; las ideas se ven limadas por los intereses burocráticos y por el temor a la posible incidencia en las competencias de otros órganos o departamentos. Para remediar estas dificultades, Johnson decidió trasladar la iniciativa a la Casa Blanca y se valió de un dispositivo instrumental ya conocido de la Administración Kennedy y de las Comisiones Hoover, pero remozado y renovado por sus asesores Moyers y Goodwin.

(34) Sobre las formas de *policy formulation*, vid. HARMON, M. M.: «Administrative Policy Formulation, and the Public Interest, en *Public Administration Review*, septiembre-octubre 1969, pp. 483 y ss. (esp. p. 486).

El recurso a estos instrumentos tiene como explicación fundamental el imprevisto acceso de Johnson a la Casa Blanca. Como consecuencia de tan imprevisto acceso, no existía un New Deal, ni una Nueva Frontera, ni nada semejante que inspirara un complejo de acciones legislativas capaces de llevar la impronta de Johnson. Cierta día de marzo de 1964, el presidente llamó a sus asesores Bill D. Moyers y Richard Goodwin y se lo expuso así. Goodwin concibió un plan consistente en reunir en grupos de trabajo a los pensadores principales de la nación, concentrarlos en problemas específicos y formular recomendaciones que constituyeran la base del programa legislativo del presidente.

En junio de aquel mismo año, Johnson envió a Goodwin y a Moyers a Cambridge, Massachusetts, para una primera exploración: a tal efecto celebraron una reunión con treinta profesores de Harvard, del MIT y de otros centros, en la casa de J. K. Galbraith. Vencida la desconfianza del primer momento, Moyers y Goodwin pudieron esbozar un plan de actuación. Dicho plan consistía en formar grupos de trabajo compuestos, por partes iguales, de funcionarios y de especialistas ajenos a la Administración, a diferencia de los grupos de trabajo de Kennedy, formados por personas de fuera de la Administración; con ello, Moyers y Goodwin salían al paso de la resistencia que los funcionarios habían opuesto a las *task forces* de Kennedy. Por otra parte, recurrieron al expediente de seleccionar como representantes de la Administración a conocidos suyos con ideas audaces, cuya ejecución tropezaba con la cautela y el conservadurismo de sus mandos; esto permitía la utilización desde la Casa Blanca de las personas más capaces de la burocracia. A cada grupo de trabajo le fue asignado un «secretario ejecutivo», tomado de la Oficina del Presupuesto, y como enlace, un asesor de la Casa Blanca. A finales de junio se habían creado catorce *task forces*, entre los cuales se hallaban personas que luego desempeñarían altos cargos con Johnson: John Gardner, Robert Wood, Harold Howe III, etc. Los grupos deliberaron en estricto secreto y presentaron sus informes a mediados de noviembre.

Moyers formó entonces otro conjunto de *task forces*, integradas por secretarios, directores generales, y técnicos de la Oficina del Presupuesto. Estas segundas *task forces* analizaron los informes de las primeras para determinar las que eran relevantes y eran factibles políticamente. La última fase del plan consistió en redactar un «libro negro» de cincuenta páginas, que fue expuesto al presidente en su rancho. El presidente escuchó con gran interés y acogió el plan con gran entusiasmo (35).

(35) ANDERSON, P.: *The Presidents' Men*, pp. 399 y ss.

El sistema de las *task forces* permitió desvelar los grandes problemas de la educación (dilema Estado-Iglesia), urbanos (ciudades modelo), contaminación del medio, lucha contra la pobreza. Fue así posible configurar un programa coherente, basado en la idea expuesta frecuentemente por Johnson, de la *Great Society* (especie de *New Deal* actualizado).

Consolidado el sistema, al recibir el espaldarazo del presidente, el procedimiento se fue concretando y perfilando. Aun cuando, entre 1964 y 1968, el procedimiento no fue uniforme, Joseph Califano y su equipo (ejecutores del plan) crearon un esquema o ciclo general que sería seguido siempre a lo largo de todo el mandato presidencial.

Todos los años, al finalizar la primavera, Califano y sus ayudantes visitaban un cierto número de centros universitarios, con el fin de «ordeñar» ideas para nuevos programas. Al mismo tiempo, la Casa Blanca solicitaba nuevas ideas a altos cargos y funcionarios, considerados como *idea men*; tales personas eran invitadas a formular propuestas directamente a la Casa Blanca sobre cualquier cuestión. A título de anécdota se cuenta que Robert McNamara presentó en un mismo año más de 50 propuestas sobre diversos problemas interiores. Recibidas las ideas y propuestas, Califano y su equipo las estudiaban y redactaban memorias en que se sintetizaban las ideas o propuestas y se recomendaba una actuación concreta. La recomendación era estudiada por un grupo de alto nivel, y después Califano y su equipo las clasificaban y las elevaban al presidente, el cual, con Califano, decidía sobre si procedía su ulterior estudio, etc. (36).

3.2.3.3 Independientemente del sistema concreto de concepción política de cada Administración, se ha planteado desde el Informe Brownlow el problema del control y depuración de las iniciativas departamentales en materia de legislación. Es lo que suele denominarse *legislative clearance*. El ejercicio de esta función ha correspondido, con alternativas pendulares, a la Casa Blanca o a la Oficina del Presupuesto.

(36) ANDERSON, P.: *Ibidem*. Cfr. THOMAS, N. C. y WOLMAN, H. L.: «The Presidency and policy formulation. The task force device», en *Public Administration Review*, septiembre-octubre 1969, pp. 459 y ss.

3.3 EL APARATO INSTITUCIONAL

3.3.1 Por «aparato institucional» (es decir, permanente) de apoyo del presidente entendemos el conjunto de órganos y entes que forman el denominado *Executive Office of the President*, creado en 1939 y que en la actualidad totaliza unos diecisiete entes y órganos diversos. Es un conjunto heterogéneo de dispositivos orgánicos que difícilmente podríamos considerar como la «presidencia» en sentido institucional, en cuanto que entre tales elementos no existen unas relaciones orgánicas de jerarquía; más bien cabría considerarlos como un sistema planetario de entes y órganos que tienen como centro al presidente.

3.3.2 El EOP fue creado por la Executive Order 8248, dictada por el presidente Franklin Delano Roosevelt en ejecución de los Planes de Reorganización I y II de 1939. El apartado I de la E. O. 8248 disponía lo siguiente:

«Existirán dentro del Executive office of the President las siguientes subdivisiones principales: (1) la Oficina de la Casa Blanca; (2) la Oficina del Presupuesto; (3) la Junta de Planificación de Recursos Nacionales; (4) la Oficina de Enlace para Dirección de Personal; (5) la Oficina de Noticias del Gobierno. y (6) en caso de emergencia nacional, o de amenaza de emergencia nacional, una Oficina de Emergencia que establezca el presidente.»

El apartado II definía las funciones de cada una de estas subdivisiones, excepto, naturalmente, las de la Oficina de Emergencia. La Oficina de la Casa Blanca comprendería el conjunto de los seis ayudantes del presidente, que de este modo pasaban a adquirir carácter institucional. La Oficina de Noticias del Gobierno era a la vez portavoz del presidente y su jefe de relaciones públicas, constituyendo el órgano de relación del presidente con individuos, Estados, Municipios, etc. El apartado III contenía una interesante declaración con respecto a la Oficina del Presupuesto y a la Junta de Planificación de Recursos Nacionales, y a la Oficina de Enlace para Dirección de Personal; decía lo siguiente:

«... constituirán las tres principales armas de dirección del Gobierno en lo que respecta a (1) la preparación y administración del Presupuesto y el mejoramiento de la organización y dirección administrativa, (2) la planificación para la conservación y

utilización de los recursos de la Nación, y (3) la coordinación de la administración de personal, ninguna de las cuales compete a un único departamento, pero que son necesarias para la dirección general del Ejecutivo de modo que el presidente pueda desempeñar mejor sus deberes constitucionales de informar al Congreso del estado de la Unión, recomendar medidas apropiadas y convenientes y velar porque las leyes sean fielmente ejecutadas.

El resto de los apartados disponía que cada uno de los nuevos órganos redactara sus normas de régimen interior, quedando para el propio presidente la redacción de las de la Oficina de la Casa Blanca; preveían asimismo la formación de un presupuesto unificado del EOP y la habilitación de los locales adecuados.

Firmada la E. O. 8248 el 8 de septiembre de 1939, surtiría efectos el 11 de septiembre.

3.3.3 La E. O. 8248 constituyó la instrumentación normativa de las recomendaciones del Informe Brownlow, resultado de los trabajos del Comité Presidencial de Dirección Administrativa. Dicho Comité fue creado por la Public Law 739 y estuvo formado por Louis Brownlow, como presidente; Charles E. Merriam y Luther Gulick, como vocales, y Joseph P. Harris, como director de la investigación. El 8 de enero de 1937 fue elevado el Informe al presidente; éste pronunció el 12 de enero de 1937 el Mensaje al Congreso por el que defendía el Informe del Comité. El Mensaje contiene una exposición del plan de reorganización propuesto, articulado en cinco puntos (coincidentes, más o menos, con lo que después sería el texto de la E. O. 8248), y diversas observaciones que definen lo que podíamos llamar la «filosofía del Informe», entre las cuales figura una reivindicación de la potestad organizativa para el presidente. El Informe ha sido considerado, con razón, por la concepción básica que lo inspira y por las reformas que sobre la base de la misma propone, como la quintaesencia de la teoría de la organización y dirección en el momento de máximo florecimiento de dicha teoría, al menos en la específica fisonomía que la misma mostrara en la década de los años treinta. Es la época en que escriben Gulick (miembro del Comité, por otra parte), Graicunas, Urwick y los demás que perfilaron la teoría de la organización formal.

El informe parte de la consideración de la función presidencial como algo complejo y múltiple. El presidente es, a la vez, líder político, líder de un partido, líder del Congreso, líder de un pueblo. Asimismo es «jefe de la Nación en el sentido ceremonial del término». Finalmente, es el jefe ejecutivo y el gerente (*administrator*) del sistema federal y de la Administración federal. El cometido del Comité Brownlow se refería fundamentalmente a esta última dimensión de la función presidencial: la de gerente o director supremo de la Administración. Esto explica su insistencia en los aspectos de organización y dirección. Dentro de este planteamiento, formula el Informe su concepción básica, que refleja «fotográficamente» las teorías dominantes en la época acerca de la alta dirección en general.

3.3.4 La E. O. 8248 ha sido justamente elogiada por los teóricos de la organización y dirección. Algunos de ellos, aun estimando que la fama de Roosevelt como mal dirigente tenga un fundamento, acaban reconociendo que la E. O. desvirtúa totalmente dicha fama. Entre las opiniones adversas hay que destacar, sin embargo, la de Rexford Tugwell, asesor de F. D. Roosevelt:

Uno de los reparos de Tugwell se basa en la visión incompleta que de la función presidencial revela la E. O. Sólo tiene en cuenta, a su juicio, la dimensión de la misma como jefatura de la Administración, descuidando, en cambio, la función de *leader* político. Señala Tugwell: «Si la maquinaria administrativa funciona mal, habrá gastos, despilfarro, demoras, irrealización de objetivos, e incluso a veces nepotismo, amiguismo y ocasionalmente corrupción; pero de estas enfermedades no morirá la Nación; en cierto modo son enfermedades que se curan por sí solas...» El movimiento del New Deal fue tan vigoroso que, al permitir el acceso ilusionado de gentes con voluntad de servicio, resolvió de golpe estos problemas.

Por otra parte, los inspiradores de la E. O. parecieron tener a la vista una imagen de la presidencia como una especie de alcaldía potenciada. Esto se debe a que Gulick, Brownlow y Merriam conocían a fondo los municipios y los estados, pero no el Gobierno federal. Por otra parte, les guiaba también la imagen de un gran director de empresa «... dueño de su organización, servido por un personal eficiente, dirigiendo una organización rígida, consiguiendo que se ejecutaran en el momento oportuno unos cometidos bien definidos» (37).

(37) TUGWELL, R.: *The enlargement of the Presidency* (último capítulo).

El propio mensaje presidencial defendiendo el proyecto suscitó una marea de opiniones adversas, entre las cuales se hallaba la acusación de «dictador», por ejemplo.

3.3.5 A los cinco órganos que primitivamente componían el EOP en 1939, al entrar en vigor la E. O. 8248, se han ido agregando sucesivamente, como consecuencia de leyes y planes de reorganización, diversos entes, consejos, etc., que hoy totalizan unos diecisiete, de importancia bastante heterogénea. Merecen un examen separado, por su importancia presente o pasada, o por constituir innovaciones de interés, los siguientes componentes del EOP:

- el Consejo de Seguridad Nacional,
- la Oficina de Dirección y Presupuesto.
- el Consejo de Asesores Económicos,
- la Oficina de Ciencia y Tecnología,
- el Consejo Doméstico.

3.3.6 *El Consejo de Seguridad Nacional*

3.3.6.1 El CSN fue creado por la ley de Seguridad nacional de 1947, que asimismo unificó la dirección de los departamentos militares bajo un secretario (civil) de Defensa, y creó la Agencia Central de Inteligencia (CIA). El artículo 101 (a) creaba un Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el presidente de los Estados Unidos y compuesto por el vicepresidente, el secretario de Estado, el secretario de Defensa, el director de la Oficina de Alerta para la Emergencia y aquellos otros secretarios y subsecretarios que el presidente designare, con el consejo y aprobación del Senado. Como función del CSN se definía la siguiente:

«...aconsejar al presidente con respecto a la integración de la política doméstica, exterior y militar, referente a la seguridad nacional, con el fin de hacer posible que los ejércitos y los demás departamentos y organismos del Gobierno puedan cooperar de manera más efectiva en las cuestiones que involucran la seguridad nacional».

El mismo precepto, en su apartado (b), precisaba que sería también cometido del CSN:

«(1) Determinar y apreciar los objetivos, compromisos y riesgos de los Estados Unidos en relación con nuestro actual y potencial poderío militar, en aras de la seguridad nacional, al objeto de formular recomendaciones al presidente a tal respecto; y

(2) estudiar directrices políticas en asuntos de interés común para los departamentos y organismos a los cuales concierne la seguridad nacional, y formular recomendaciones al presidente a tal respecto.»

El artículo 102 creaba la Agencia Central de Inteligencia (CIA), a la cual colocaba bajo la dependencia del CSN, configurándola como órgano de «apoyo táctico» del mismo.

La sola lectura de los preceptos de la ley de Seguridad nacional apenas dice nada acerca de lo que sea este desconcertante órgano, que tanta importancia llegara a tener durante la presidencia de Truman y de Eisenhower y que casi ha estado a punto de morir en las Administraciones de Kennedy y Johnson.

Quizá puede verter alguna luz respecto al origen del CSN, la estrecha vinculación existente entre su creación y la del Departamento de Defensa. Esta vinculación entre ambas innovaciones no es un mero azar. Anderson (38) señala la curiosa gestación del CSN por influencia del entonces secretario de Marina, James V. Forrestal. Bajo el mandato de Truman se discutía sobre cuál habría de ser la forma orgánica que debería ser elegida para resolver el problema de la unidad de mando militar de los tres ejércitos. Las alternativas consistían en la creación de un Departamento Civil de Defensa, y en la de un órgano colegiado asesor del presidente, integrado fundamentalmente por personal de los departamentos militares y de Estado. Forrestal defendió a ultranza la segunda alternativa, expresada en el informe Eberstadt, con el fin de evitar que madurara la otra y, en consecuencia, la Marina pudiera perder la autonomía de que había gozado bajo Roosevelt. Lo cierto es que la ley de Seguridad Nacional aceptó las dos alternativas, creando el CSN y el Departamento de Defensa, con lo cual Forrestal salía vencedor y derrotado a la vez. Para mayor ironía, el propio Forrestal sería el primer secretario de Defensa, lo cual, a su vez, le forzó a dar otra batalla para conseguir del Congreso una legislación que le reforzara el nuevo Departamento de tal manera que pudiera funcionar.

Otra explicación puede hallarse en el hecho de que el presidente, al margen de su jefatura general de todo el Ejecutivo, sea comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y además el jefe

(38) ANDERSON, P.: *The Presidents' Men*, p. 204.

de la Diplomacia. Este hecho le coloca al frente de esferas de acción que están bajo la competencia de sendos departamentos operativos, los de Estado y Defensa, que, por otra parte, gozan de gran poder en Wáshington y además poseen una burocracia enorme que, por su mismo volumen, tiene intereses propios, a veces en conflicto con la política presidencial. Sin embargo, este conflicto sólo se hizo patente bajo el mandato de Kennedy (con ocasión de la crisis de los misiles de Turquía), que, por esta razón, decidió «duplicar» en cierto modo el Departamento de Estado en el CSN, iniciando una guerra abierta contra el Departamento (39).

3.3.6.2 En todo caso, una primera consideración del CSN suscita inmediatamente el siguiente interrogante: si el presidente, al amparo de la constitución, puede en cualquier momento requerir el asesoramiento de cualquiera de los jefes de los departamentos del Ejecutivo y, por tanto, puede en todo momento reunirse con los secretarios de Estado y Defensa, ¿por qué ha de existir un órgano específico, denominado CSN, para asistir al presidente en las materias propias de la competencia de dichos secretarios? Por otra parte, nada impide al presidente requerir el parecer de otros secretarios, o incluso de funcionarios o dirigentes de otro nivel, en relación con problemas vinculados a la seguridad nacional (40). Lo cierto es que el CSN ha subsistido y ha exigido a todo nuevo presidente una toma de posición acerca de la utilización del mismo y sobre su estructura y procedimiento.

Según observa Anderson, «Dada la extendida ignorancia existente acerca del CSN, y ante su imponente nombre, millones de votantes equipararían a una verdadera alta traición la indiferencia presidencial para con el CSN». Esto explica que, a pesar de no considerarlo de ninguna utilidad, Kennedy y Johnson procuraran celebrar sesiones periódicas, pero «... más por motivos de *window-dressing* que con fines de *policy-making*» (41).

La exacta razón de ser del CSN estriba en que permite al presidente disponer de un equipo de expertos en problemas exteriores y en cuestiones militares. En tanto en cuanto estos expertos constituyen un elemento estable que se mantiene a pesar de cambiar la persona del presidente, se dice que forman una «me-

(39) ANDERSON, P.: *Op. cit.*, p. 323.

(40) SORENSEN, TH.: *Decision-making...*, pp. 57-58.

(41) ANDERSON, P.: *Op. cit.*, p. 205.

moria institucional». Esta especial función que en realidad cumple el CSN, como dispositivo de apoyo presidencial, explica el que las modificaciones realizadas por los sucesivos presidentes se hayan proyectado precisamente sobre la estructura y funcionamiento de ese equipo de expertos que lleva anejo el CSN. Existen asimismo estudios concretos que se ocupan de la configuración y emplazamiento orgánico óptimos del aludido equipo (42).

No es posible escribir una historia del CSN, ya que para ello habría que partir de una documentación de carácter secreto. Se dispone, sin embargo, de trabajos aislados que permiten seguir dicha historia hasta 1970. Son los de Lay y Johnson, *Organizational History of the National Security Council* (estudio sometido al Comité de Operaciones del Gobierno, del Senado, por el Subcomité Jackson), de 1960, y la obra de Clark y Legere, *The President and the Management of the National Security*, de 1989. También el libro de Stewart Alsop, *The Center*, dedica un agudo capítulo al CSN y su «muerte lenta».

3.3.8.3 El CSN fue transferido al EOP en virtud del Plan de Reorganización número 4 de 1949, elevado al Congreso el 20 de junio de 1949, sobre la base de la ley de Reorganización de 1949, siendo aprobado el 20 de junio de 1949. El texto disponía lo siguiente:

«El Consejo de Seguridad Nacional y la Junta de Recursos para la Seguridad Nacional, juntamente con sus respectivas funciones, registros, bienes, personal y remanentes no dispuestos de los créditos, y otros fondos... se transfieren al EOP.»

Hay que destacar que el Informe de la Comisión Hoover de 1949 proponía que el CSN y la JRSN fueran transferidos «formalmente y en la práctica», a lo que proponía se denominara la «Oficina del Presidente» (*President's Office*).

3.3.8.4 Truman subraya en sus *Memorias* cómo la primera fase de la existencia del CSN conoció intentos aislados, principalmente por parte de Forrestal, de hacer del CSN un verdadero y propio Gabinete al estilo británico. Forrestal ejerció presión sobre el secretario ejecutivo del CSN, tratando de lograr del mismo que supervisara otros organismos y se ocupara de comprobar

(42) CLARK, K. C.; LEGERE, L. J.: *The President and the management of national security*, Nueva York, Praeger, 1989.

la ejecución de las decisiones del CSN. El secretario ejecutivo se negó a ello, estimando que la atribución de tal función era anti-constitucional. El propio Truman mostró cierto temor de que el CSN pudiera llegar a menoscabar sus prerrogativas constitucionales, lo cual le movió a subrayar en todo momento el carácter asesor del CSN. Si bien la ley de creación del CSN no ofrecía lugar a dudas acerca de la exacta función del consejo, el presidente Truman se creyó obligado a emitir una declaración en julio de 1948, bajo el título de *Concept*, que aclaraba ciertas funciones de carácter colegiado que aparentemente atribuía la ley a los componentes del CSN.

3.3.6.5 En los mandatos presidenciales que siguieron al de Truman, el CSN experimentó una evolución, que en un principio fue ascendente, en cuanto a importancia, pudiendo datarse en 1953 el momento de máxima importancia del órgano, para después caer casi verticalmente, hasta que con Nixon parece haber sido objeto de una revitalización.

El presidente Eisenhower organizó una estructura compleja en el CSN, creando, por E. O. 10483 y por E. O. 10700, el *Operations Coordinating Board*. Según la opinión dominante, Eisenhower formalizó en exceso la estructura logística del CSN. Se le llegó a acusar de haberse convertido en prisionero de su propio mecanismo y de haber sustituido «la sustancia por la sombra» en la adopción de decisiones.

El exacto alcance de esta formalización estriba, sin embargo, en el valor instrumental que el propio presidente reconocía a la planificación política: «Más importante que lo que se planifica es que los planificadores se acostumbren a trabajar y pensar juntos sobre problemas difíciles...» Señala Anderson, con referencia al desastre de la Bahía de Cochinos, que el equipo de Kennedy se manifestó en términos análogos: la tragedia ocurrió porque los hechos tuvieron lugar muy tempranamente y los componentes del equipo no habían tenido tiempo de acostumbrarse a trabajar juntos (43).

El desembarco de la infantería de Marina en el Líbano en junio de 1958 vierte asimismo luz sobre el valor exacto que Eisenhower atribuía al complicado mecanismo que había creado en el CSN. Según relata Anderson (44) el día en que el presidente

(43) ANDERSON, P.: *Op. cit.*, p. 214.

(44) ANDERSON, P.: *Op. cit.*, pp. 211-213.

tomó su decisión de desembarcar, estaba prevista una reunión del CSN, pero antes de la misma el presidente había hablado por teléfono con diversas personas, como los hermanos Dulles (el secretario de Estado y el jefe de la CIA), el jefe de la Junta de jefes de Estado Mayor, y el primer ministro británico McMillan. Cuando se celebró la reunión, el presidente tenía ya tomada su decisión, por lo cual simuló escuchar los pareceres de los reunidos, no sin insistir en consultas de orden militar con el jefe de la Junta de Jefes de Estado Mayor, ordenando finalmente el desembarco.

Las modificaciones llevadas a cabo por Kennedy en la estructura y procedimiento del CSN se limitaron en apariencia a la supresión del OCB y del Planning Board, por medio de la E. O. 10920. Sin embargo, la transformación fue muy profunda. Ante todo, su propio concepto del CSN, como uno de los muchos entes asesores, pero no el único ni el más importante, ya supone un cambio radical frente a Eisenhower. El instrumento de la transformación fue el ex decano de Harvard, McGeorge Bundy.

Desde un principio, Kennedy procuró flexibilizar el sistema del CSN, pero con el deseo de mantener el centro de gravedad en el Departamento de Estado. Sin embargo, las discrepancias entre los criterios del departamento y la política del presidente hicieron que surgiera abiertamente un conflicto. El chispazo fue, al parecer, la crisis de Cuba de 1962. Cuando el presidente trataba de forzar la retirada de los misiles soviéticos de Cuba, jugando con Jruschof el tanto de que ya habían sido retirados los misiles norteamericanos de Turquía, se enteró de que los misiles no habían sido retirados de las bases turcas, porque, contra la orden del presidente, el Departamento de Estado había estimado poco prudente dicha retirada, pensando que no sería grata al Gobierno turco. Kennedy encomendó entonces a McGeorge Bundy, al que nombró adjunto especial para Asuntos de Seguridad Nacional, la instrumentación de su idea de crear una especie de duplicado del Departamento en la Casa Blanca, conservando al Departamento como «una fachada tras la cual la gente pudiera sentirse satisfecha llevando papeles de una oficina a otra» (45). Bundy creó en el sótano de la Casa Blanca un duplicado del Departamento de Estado, del de Defensa y de la CIA. Equipó el *situation room* con una instalación de teletipos que le permitían recibir directamente al mismo tiempo que los Departamentos

(45) Esta frase la atribuye ANDERSON a A. M. SCHLESINGER, aunque sin citar una obra concreta. En todo caso, el capítulo XVI de *Los mil días de Kennedy (passim)* desarrolla ampliamente esta idea. Vid. ANDERSON, *op. cit.*, p. 317.

mentos de Estado y de Defensa y que la CIA; toda clase de mensajes y noticias procedentes de los centros diplomáticos, militares y de inteligencia de todo el mundo. Esto contribuyó grandemente a que el presidente dominara la información. Según parece, Kennedy era de la opinión (que parecería herética a Eisenhower, pero no a Roosevelt), de que «... una cierta duplicidad a alto nivel es necesaria de vez en cuando para lubricar los engranajes del Gobierno».

No satisfecho con este control de la información, Kennedy procuraba lanzar a Bundy o a sus colaboradores a lo que consideraba el «territorio enemigo» (el Departamento de Estado y, en general, las estructuras permanentes de la Administración), para buscar información y detectar problemas «... como pequeños buques patrulleros que hostilizaran a una flota enemiga» (46).

El estadio final del proceso de transformación del CSN fue la creación del «Ex Comm» o Comité Ejecutivo, integrado por un grupo de una veintena de ayudantes, que sólo llegaría a funcionar durante la crisis de Cuba.

La descomposición del CSN continuó bajo Johnson, que lo substituyó por los «almuerzos de los martes». La excesiva desformalización que así se crearía motivó quizá la reacción formalista del actual presidente. Este se ha pronunciado en dos ocasiones acerca del CSN y de su importancia como dispositivo de toma de decisiones: el CSN es, según el presidente Nixon, «el principal *forum* para la consideración de las cuestiones políticas» sobre las cuales el presidente debe adoptar una decisión. Así lo declaró en unas declaraciones formuladas el 7 de febrero de 1969. Matizando el procedimiento de adopción de decisiones, afirmaba el presidente que, ante cada problema, debía saber e interpretar todas las opciones posibles, pero *without concurrences*. Desechaba así el sistema utilizado por Eisenhower, según el cual los problemas eran estudiados por comités interdepartamentales que analizaban todas las opciones posibles ante el problema, pero sólo recomendaban una opción. Ello implicaba un «consenso» interdepartamental y una orientación de la decisión. Estas mismas ideas las expuso en forma más sistemática en el «Informe del Presidente al Congreso sobre la Política Exterior de los Estados Unidos», de fecha 18 de febrero de 1970. El «Informe» lleva una introducción en la que se hacen consideraciones acerca de la forma

(46) ANDERSON, P.: *Op. cit.*, p. 319.

y estilo de la concepción política, que debe ser predictiva y creadora, y precisa que el liderazgo presidencial no consiste meramente en ratificar el consenso alcanzado entre los departamentos y organismos: «Me niego a admitir un consenso burocrático que no me deje otras opciones que la aceptación o la recusación, y que no me ofrezca medio alguno de saber qué alternativas existen.»

El presidente Nixon ha dado asimismo su propia estructura al CSN. Dicha estructura la expuso en el *New York Times* de 19 de febrero de 1970. Comprende varios órganos: el *Review Group*, integrado por funcionarios designados por los departamentos respectivos y que representan la postura del departamento; su presidente es el adjunto del presidente para Asuntos de Seguridad Nacional, H. A. Kissinger. Otro órgano es el *Defense Program Review Committee*, presidido asimismo por H. A. Kissinger pero, a diferencia del *Review Group* (de composición variable) lo forman el subsecretario de Defensa, el subsecretario de Estado, el director de la CIA, el presidente del Consejo de Asesores Económicos, el director de la Oficina de Dirección y Presupuesto, el director del Servicio de Control de Armas y Desarme, el presidente de la Comisión de Energía Atómica y el asesor científico del presidente; este órgano tiene por objeto elaborar directrices de índole estratégica que permitan superar una visión meramente militarista de los problemas exteriores. Es un grupo de «nivel subsecretario». Transitoriamente, según las necesidades del momento, se pueden crear grupos *ad hoc*. Finalmente, como órgano dedicado a arbitrar soluciones en casos de crisis, existe el *Washington Special Actions Group* (WSAG).

3.3.6.6 El CSN parece hallarse en un momento de revitalización. Las declaraciones del presidente Nixon de 1969 y 1970 parecen desmentir las afirmaciones de quienes los habían condenado a una muerte quizá prematura.

Stewart Alsop (47), por ejemplo, dice textualmente: «... la vida y la muerte del CSN ejemplifica perfectamente el curioso proceso de florecimiento y marchitamiento que se produce constantemente en la burocracia de Washington. Un nuevo organismo u organización se pone de moda, burocrática y periodísticamente, floreciendo en forma lujurante, lanzando retoños en forma de delegaciones y comités subordinados, y comités de comités. Y entonces empezará a morir por efecto de su propio peso, marchitándose

(47) ALSOP, S.: *The center*, p. 237.

hasta la casi nada. Pero, como los organismos del Gobierno, como los viejos soldados, nunca mueren, continuará existiendo indefinidamente, en teoría y sobre el papel, totalmente desprovisto de su antigua gloria, como un espectro burocrático». Conviene tener en cuenta que estas palabras fueron escritas durante la Administración Johnson.

En el mes de agosto de este año fue elevado al Senado un proyecto de ley por el que se modificaba la ley de Seguridad nacional en el sentido de articular con el Congreso los servicios de inteligencia, dependientes del CSN (CIA), con el fin de que el Congreso, al dictaminar proyectos de créditos militares o análogos, pueda contar con la información de los servicios de inteligencia. La CIA pasaría así a apoyar al presidente y al Congreso.

3.3.7 *El Consejo Doméstico*

3.3.7.1 Fue creado por E. O. 11541, dictada por el presidente Nixon en ejecución del Plan de Reorganización 2, con fecha 1 de julio de 1970. Elevado al Congreso dicho Plan de Reorganización en marzo de 1970, fue aprobado indirectamente, al fracasar una moción del propio Congreso, por la que se proponía que fuera adoptada una resolución desestimatoria. El artículo 2 de la E. O. 11541 define así las funciones del nuevo Consejo:

«... 1) recibir y crear información necesaria para apreciar las necesidades domésticas nacionales y definir los objetivos domésticos nacionales, y formular para el presidente propuestas alternativas para lograr tales objetivos;

2) colaborar con la Oficina de Dirección y Presupuesto, y otras, en la determinación de prioridades domésticas nacionales para la asignación de los recursos disponibles;

3) colaborar con la ODP y otras para llevar a cabo una revisión continuada de los programas en curso, desde el punto de vista de sus respectivas contribuciones a los objetivos nacionales, en comparación con su respectivo uso de los recursos disponibles; y

4) proporcionar asesoramiento político al presidente sobre cuestiones domésticas.»

Lo componen: el presidente, como presidente; el vicepresidente, el fiscal general, los secretarios de Agricultura, Comercio, Sa-

nidad, Educación y Beneficencia, Vivienda y Desarrollo Urbano, Interior, Trabajo, Transportes, Hacienda; los dos *counsellors* del presidente y el director del Presupuesto. Tiene un director ejecutivo, que es John D. Ehrlichman, adjunto del presidente.

3.3.7.2 Del mismo modo que en relación con el CSN, la primera observación que suscita el CD es la de su problemática necesidad. Si, a tenor de lo dispuesto en la constitución, el presidente puede solicitar en cualquier momento la opinión escrita de cualquiera de los titulares de departamento—lo cual, por otra parte, no le impide solicitar tal opinión en forma oral, ni le obliga a hacerlo por separado y no en asamblea—, ¿por qué el presidente tiene que institucionalizar una determinada combinación de ministros u otros cargos con rango de Gabinete para estudiar determinados problemas? La explicación la da la presentación al Congreso del Plan de Reorganización 2 por Roy L. Ash (48). Según Ash, el CD constituiría un *forum* para la discusión de problemas internos para los cuales la única fórmula orgánica posible con anterioridad era la creación de un grupo de trabajo o *task force*; por otra parte, los problemas internos implican a seis u ocho departamentos o a más. La consecuencia es la insuficiencia de otras fórmulas, como la *lead agency* u organismo coordinador, la comisión especial o el grupo de trabajo. Más convincente es el segundo argumento esgrimido por Ash, la noción de la «memoria institucional»:

«Una pieza clave de la estructura del Consejo Doméstico es su equipo (*staff*), que representa una mezcla de personal funcionario profesional y de representantes presidenciales directos. Gran parte de este personal se mantendría de un mandato presidencial en otro, del mismo modo que en el Consejo de Seguridad Nacional. Creemos que este sistema puede crear lo que se ha llamado «memoria institucional».

En otro párrafo repite la misma idea desde otro ángulo: «La política y los programas se superponen sobre los sucesivos mandatos presidenciales. Se ha hecho esencial una continuidad de ideas y experiencia. Creemos que el equipo del Consejo Doméstico puede facilitar este nuevo y vital ingrediente.»

Otro argumento importante estriba en las consecuencias del

(48) *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, House of Representatives, 91st Congress, 2d Session, april 28, 30; May 5, 1970.*

nuevo dispositivo sobre el mecanismo de toma de decisiones. Si en los últimos años la decisión ha tenido que gravitar sobre la Casa Blanca, desplazándose a la misma desde los departamentos, esta tendencia puede no ser un fenómeno grato a los presidentes. El CD puede contribuir a filtrar las decisiones cuya adopción deba corresponder al presidente y a lograr un consenso entre los titulares de los departamentos, sin necesidad de implicar al presidente en la decisión. Por otra parte, la consideración de los problemas en grupo permite superar la óptica burocrática departamental y crear una específica óptica presidencial en relación con problemas de nueva fisonomía.

3.3.8 *La Oficina de Dirección y del Presupuesto*

3.3.8.1 La actual ODP tiene su antecedente inmediato en la Oficina del Presupuesto, creada en el Departamento de Hacienda por la ley de Contabilidad y Presupuesto de 1921 y transferida al EOP por la E. O. 8248. Creado el Consejo Asesor del presidente para Reorganización del Ejecutivo (Consejo Ash), uno de los órganos en que centró sus estudios fue la Oficina del Presupuesto, por estimar que no cumplía los objetivos que le habían sido fijados por la citada E. O. 8248. Concebida originariamente como una de las tres «armas de dirección» del presidente, la realidad es que su misión primordial, de evaluar y concebir planes para el mejoramiento de la organización, de la coordinación y la dirección de los órganos y entes del ejecutivo, ha estado cada vez más subordinada a la mera función de preparación y ejecución del Presupuesto. Como señaló el presidente Nixon (49), «... la función presupuestaria es sólo una de las varias e importantes herramientas de dirección que el presidente ha de tener actualmente... (el presidente) ha de disponer asimismo de una acrecentada capacidad de apoyo institucional en otros ámbitos de la dirección del Ejecutivo, en particular, en evaluación y coordinación de programas, mejoramiento de la organización, sistemas de gestión de la información y desarrollo del talento ejecutivo».

(49) Mensaje presidencial publicado en *The New York Times* de 14 de marzo de 1970.

3.3.8.2 El Consejo Ash elaboró un proyecto de reforma de la Oficina del Presupuesto, enderezado a lograr que dicha Oficina pudiera cumplir su verdadero y propio cometido. El proyecto cristalizó en la parte I del Plan de Reorganización 2. El artículo 102 cambiaba la denominación de Oficina del Presupuesto por la de Oficina de Dirección del Ejecutivo. El artículo 101 transfería al presidente las funciones que hasta entonces competían a la Oficina del Presupuesto, pero autorizando al presidente a delegarlas en cualquier organismo o cargo del Ejecutivo, y facultando asimismo a autorizar al delegatario a «redelegar» tales funciones. La explicación de esta medida estriba en el hecho de que la Oficina del Presupuesto hubiera asumido progresivamente funciones de mero trámite burocrático, tales como autorizaciones de gastos, disposiciones sobre dietas y viáticos, afectaciones y desafectaciones de bienes y otras análogas. El examen de tales funciones por el director podría revelar que algunas debían ser desempeñadas por otros organismos; de este modo se depurarían las funciones, y las que no fueran relevantes, las delegaría el presidente en otros organismos. El mensaje presidencial por el que se presentaba al público el Plan subrayaba este hecho y señalaba que la nueva Oficina asumiría funciones nuevas más concordantes con sus fines.

3.3.8.3 El Plan de Reorganización 2 tropezó con alguna resistencia en el Congreso. En general, se estimaba que daría demasiado poder al presidente, principalmente con la nueva estructura de la Oficina del Presupuesto. Hay que tener en cuenta, por otra parte, que el director es uno de los cargos que nombra el presidente sin aprobación del Senado. Se estimó asimismo que la atribución a la nueva oficina de funciones en materia de «desarrollo del talento directivo», en el sentido de una competencia de promoción de la formación y el perfeccionamiento del personal profesional de puestos superiores, se restarían competencias a la Comisión Federal de Personal. En el curso de las actuaciones (que comprendieron el testimonio de Roger W. Jones, ex presidente de la Comisión y actual dirigente de la nueva Oficina) se comprobó que no había conflicto, puesto que se trataba de una función que la Comisión no había ejercido nunca y que

además la nueva Oficina no se arrogaba una competencia operativa en este ámbito.

3.3.8.4 Aprobado el Plan de Reorganización 2 (*v. supra* 3.3.7.1) y ejecutado por la E. O. 11541, el artículo 1 (*a*), de ésta llevó a cabo la delegación prevista en el Plan y cambió el nombre propuesto por el de Oficina de Dirección y Presupuesto (*Office of Management and Budget*):

«Todas las funciones transferidas al presidente de los Estados Unidos por la parte I del Plan... se delegan en el director de la Oficina de Dirección y del Presupuesto ... Tales funciones serán desempeñadas por el director bajo la dirección del presidente y con arreglo a las instrucciones que el presidente dictare cuando procediere.»

Las funciones de la nueva Oficina comprenden, además de las relacionadas con el presupuesto y los análisis orgánicos y procedimentales implicados, actividades específicamente de dirección (*management*), como la creación de un MIS (*management information system*), es decir, un flujo automatizado de información relativa a cifras presupuestarias, comparación de gastos y rendimientos, control automatizado de la legislación e información sobre efectivos humanos.

3.3.9 El Consejo de Asesores Económicos fue instituido por la *Employment Act* de 1946 (15 USC 1021-1025). Dicha ley instituía el informe económico del presidente, que debía ser transmitido al Congreso anualmente, antes del 20 de enero. El informe debía tratar de todo lo referente a niveles de empleo, tendencias actuales y previsibles del empleo, examen del programa económico del Gobierno federal, y proponer un programa para llevar a efecto la política general declarada en la ley, a saber, coordinar y utilizar todos los medios para promover una libre actividad competitiva y el bienestar general y, como consecuencia, crear unas condiciones de igualdad de oportunidades de empleo, máximos empleo, producción y poder adquisitivo. Creaba además la ley, dentro del EOP, el Consejo de Asesores Económicos, compuesto de tres miembros, nombrados con el consejo y aprobación del Senado, que debían ser personas de experiencia, idóneas para «analizar e interpretar los hechos económicos y valorar programas y actividades del Gobierno» a la luz de la política

aludida; con posibilidad de emplear a especialistas, expertos y demás personal, con arreglo a la normativa de la función pública. El CAE habría de rendir en diciembre de cada año un informe al presidente; podía crear comités asesores, consultar a representantes de la industria, de la agricultura, del trabajo, de organismos del Gobierno y centros privados de investigación. Uno de los miembros sería elegido presidente y otro vicepresidente. La ley creaba también un Comité económico conjunto, del Senado y de la Cámara, formado por seis vocales del partido de la mayoría y cuatro del de la minoría. El Plan de Reorganización 9, de 1953, transfirió las funciones del CAE a su presidente, y suprimió el cargo de vicepresidente.

3.3.10 La Oficina de Ciencia y Tecnología fue creada, como parte del EOP, durante la Administración Eisenhower. Fue fruto del Plan de Reorganización 2, de 1962, que entró en vigor el 8 de junio de dicho año. Parece ser que el motivo fue el impacto producido en los Estados Unidos por el lanzamiento del primer satélite artificial ruso. Constituye un enlace entre los científicos y el presidente. Se considera, sin embargo, insuficiente. Opiniones autorizadas (50) estiman que, para lograr el debido enlace entre la ciencia y la política, para articular debidamente una política científica dentro de la política general, sería necesario una especie de portavoz capaz de explicar y defender una tal política científica ante el Congreso y el público. Louis Koenig considera que tal función podría ser cumplida mediante un Consejo de Asesores Científicos, paralelo al CAE.

3.3.11 Los demás componentes del EOP poseen menor importancia. Son los siguientes:

3.3.11.1 La Oficina de Movilización para la Defensa fue creada en el EOP por el Plan de Reorganización 3, de 1953. Elevado al Congreso el 2 de abril de 1953, entró en vigor el 12 de junio. el artículo 1 creaba la Oficina y el artículo 2 transfería al director de la misma diversas funciones, entre ellas las correspondientes al presidente del *National Security Resources Board*, que, a su vez, era suprimido por el artículo 6. El NSRB había sido transferido al EOP (con el CSN) por el Plan de Reorganización 4, de 1949.

(50) KOENIG, L.: *The chief executive*, p. 161.

3.3.11.2 El Consejo Nacional de Aeronáutica y del Espacio fue creado en el EOP por la *National Aeronautics and Space Act* (42 U. S. C. 2471), que creó también la NASA. Está compuesto por el vicepresidente de los Estados Unidos como presidente, el secretario de Estado, el de Defensa, el administrador de la NASA y el presidente de la Comisión de Energía Atómica.

3.3.11.3 La Oficina de Alerta para la Emergencia (*Office of Emergency Preparedness*), nueva configuración de la Oficina de Planificación para la Emergencia, fue creada por ley de 21 de octubre de 1968 (50 U. S. C. 2271). Tiene por objeto allegar recursos y coordinar esfuerzos en casos de emergencia nacional. Este concepto comprende también las situaciones de anormalidad o crisis económica, pues con ocasión de las medidas de congelación adoptadas por el presidente Nixon en agosto de 1971, se le encomendó la función policial correspondiente. Tiene servicios periféricos, distribuidos en ocho regiones.

3.3.11.4 La Oficina del Representante Especial para Negociaciones de Comercio fue creada por E. O. 11075, que, a su vez, se apoya en la *Trad Expansion Act*, de 1962 (19 U.S.C. 1801). Tiene por misión supervisar y coordinar algunos aspectos de la política de comercio exterior de los Estados Unidos.

3.3.11.5 La Oficina de Relaciones Intergubernamentales, creada por la E. O. 11455, se ocupa del enlace con los estados y municipios, e informa a los departamentos y organismos federales en materias que afectan a las relaciones Federación-estados-municipios.

3.3.11.6 El Consejo de Calidad del Medio fue creado por la *National Environmental Policy Act* de 1969, y asesora al presidente sobre problemas del medio. Está formado por tres miembros, nombrados por el presidente, con el consejo y aprobación del Senado; uno de ellos es designado presidente.

3.3.11.7 Finalmente, existen cuatro organismos creados en los dos últimos años como consecuencia de planes de reorganización, como es el caso de la Oficina de Política de Telecomunicaciones (P. R. 1 de 1970), por *presidential announcement*, como el Consejo de Política Económica Internacional (p. a. 19 de enero de 1971), o por E. O., como la Oficina de Asuntos del Consumidor

(anunciada en el mensaje del presidente sobre el presupuesto de 1970), creada por E. O. 11583, y la Oficina de Acción Especial para Prevención del Abuso de las Drogas (E. O. 11599).

3.4 POSIBLES REFORMAS DEL APOYO PRESIDENCIAL

3.4.1 Si bien el Gabinete, en su dimensión de apoyo presidencial, no es susceptible de reforma sin un cambio constitucional profundo, ni, por otra parte, nadie parece desearlo, el EOP ha sido objeto de preocupaciones reformistas recientemente. La razón estriba en que, por su volumen, el EOP parece haber alcanzado su dimensión óptima. El Consejo Ash propuso, en sendos *Memoranda*, de fechas 19 de agosto de 1969 y 26 de octubre de 1970, que las actividades y órganos del EOP que tuvieran carácter operativo fueran segregadas del EOP, quedando en el seno de éste solamente las funciones de concepción política y de alta dirección adecuadas al «nivel presidencial de atención». Hay que destacar que las propuestas del Consejo Ash (*v. infra*) no se refieren a la transferencia o conservación de entes u organismos, sino de «programas» y «funciones», lo cual implica la posibilidad de conservación de algunos entes, aunque con un contenido competencial distinto. Según el Consejo Ash, deberían quedar dentro del EOP un total de siete entes: la Oficina de la Casa Blanca (asesores), la Oficina de Dirección y del Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Seguridad Nacional, la Oficina de Ciencia y Tecnología, el Consejo Doméstico y el Consejo de Política Económica Internacional.

3.4.2 La estructura y configuración del aparato de apoyo del presidente han sido objeto de frecuentes estudios por parte de comisiones, consejos asesores, etc., constituidos por el Congreso o nombrados directamente por el presidente para su asesoramiento personal y directo. Desde que en 1937 fue redactado el justamente célebre Informe Brownlow, seis veces ha sido objeto de análisis el problema de cómo instrumentar eficazmente los diversos elementos orgánicos capaces de hacer posible al presidente la adopción de sus decisores. Cabe apreciar una cierta recurrencia en los problemas analizados por esos sucesivos entes y comisiones. Como tales problemas recurrentes, podemos

citar el de la instrumentación orgánica de lo que podríamos llamar la «presidencia» (*Executive Office, President's Office*), la concentración de la alta dirección del ejecutivo, con la consiguiente lucha por el control y reducción de los entes interventores (*regulatory agencies*), situados de hecho fuera del gabinete, el control de la política de personal. Esta repetición de la búsqueda de soluciones para unos mismos problemas revela que éstos, o son insolubles dentro del sistema, o, una vez resueltos, renacen con otras formas. A este respecto, se ha afirmado que existe cierta vinculación entre los intentos de reorganización del Ejecutivo y el partido republicano. En efecto, las Comisiones Hoover fueron nombradas y realizaron sus trabajos en el seno de una Administración republicana. Asimismo, los más recientes y ambiciosos estudios, los del Consejo Ash, han tenido su encuadre dentro de una Administración republicana. Sin embargo, sería difícil encontrar una base ideológica a este hecho. Más admirable parece, por el contrario, el que las Administraciones republicanas se encontraran al subir al poder con una situación de especial confusión y anarquía orgánica y procedimental, como la creada por la Administración Truman o por el excesivo personalismo de Kennedy y Johnson.

Con posterioridad al Comité Brownlow, acometieron esta tarea las dos Comisiones Hoover, de 1949 y 1953. Estas dos comisiones se mueven, en cuanto a su concepción, dentro de la óptica eficientista del Comité Brownlow, aunque con un carácter más radical, ya que el Informe Brownlow manifiesta ciertas reservas acerca del concepto de la eficiencia, al menos en la formulación más común del concepto: «La eficiencia administrativa no es meramente una cuestión de grapas o sujetapapeles, cronómetros, y economías de movimientos. Esto son sólo cosas secundarias. La verdadera eficiencia es algo más profundo. Tiene que ser incorporada a la estructura misma de un Gobierno, del mismo modo que forma parte de una pieza de maquinaria.»

Recogiendo la idea, formulada por Theodoro Roosevelt, de que la organización es un problema permanente, Truman creó, mediante la E. O. 10072, un mecanismo de «acción continuada para mejorar la dirección de la Rama Ejecutiva», consistente en atribuir tal función a los secretarios y jefes de organismos y a la Oficina del Presupuesto, creando asimismo un Comité Asesor de Mejoramiento Administrativo (ACAD). El presidente Eisenhower creó, a su vez, por medio de la E. O. 10432, el Comité Asesor del presidente para Organización del Gobierno (ACGO), que debía asesorar al

presidente, al adjunto del presidente (es decir, Adams), y al director de la Oficina del Presupuesto «con respecto a aquellos cambios de la organización y actividades de la Rama Ejecutiva que, en su opinión, fomentaran la economía y la eficiencia en las actividades de dicha Rama».

El presidente Kennedy suprimió ambos Comités mediante la E. O. 10917. Sin embargo, no por ello dejó de sentir preocupación por el problema, sino que creó un dispositivo adecuado a su estilo. La citada E. O. nombraba a cuatro consultores de organización del Estado (R. A. Lovett, R. E. Neustaadt, Don K. Price y Sydney Stein) y precisaba que «... no actuarán como comité ni celebrarán reuniones regulares. Por el contrario, se solicitará su consejo individualmente, de acuerdo con criterios flexibles e informales, adecuados a las necesidades del problema en estudio.»

El Consejo Ash fue creado por el presidente Nixon, como órgano de asesoramiento personal del propio presidente, mediante declaración presidencial el 5 de abril de 1969, siendo disuelto el 30 de mayo de 1971 mediante anuncio del presidente por el que éste declaraba su aceptación de la dimisión de sus miembros.

El Consejo Ash ofrece el interés de haber aplicado al estudio de reorganización del Ejecutivo las modernas concepciones de la dirección por objetivos (*management by objectives*) o dirección por resultados (*management by results*), expresiones acuñadas por Peter Drucker y hoy día ya generalizadas. El Consejo Ash se preocupaba de determinar la efectividad u operatividad de la organización, de la realización «efectiva» por parte de los órganos del Ejecutivo, de las funciones que se espera y exige que dichos órganos han de realizar. Este criterio difiere del de la «eficiencia» que, *grosso modo*, implica que una misma cosa la hagan dos hombres en vez de tres (Ash). Esto impide considerar al Consejo Ash como una «tercera Comisión Hoover», ya que las Comisiones Hoover se preocuparon quizá en exceso de este problema de la eficiencia.

El presidente no impuso al Consejo Ash limitación alguna en cuanto al ámbito de su estudio. Hechos los análisis preliminares, el Consejo propuso hasta un centenar de cuestiones. Sin embargo, dado que se había fijado un plazo para rendir el Informe, el propio Consejo limitó su estudio a la reforma de la Oficina del Presupuesto y a la concepción de un nuevo Consejo Doméstico, paralelo al Consejo de Seguridad Nacional. Este acotamiento del campo no significa que el Consejo considerara satisfactorio el sistema y funcionamiento del CSN y del EOP en general.

Los trabajos del Consejo Ash cristalizaron en varios Planes de Reorganización, de los cuales el 2 fue aprobado indirectamente por el Congreso, creándose como consecuencia el Consejo Doméstico y la Oficina de Dirección y Presupuesto en el seno del EOP.