

REFORMAS EN LA ADMINISTRACION CARTER

Traducción de F. SANTAOLALLA

(The Economist, 22 de octubre de 1977)

Qué puede hacer un Presidente

Bajo la imperial presidencia de Nixon, la Casa Blanca se hizo reservona, insensible y al final delincuente. Ford devolvió el honor al puesto, logrando así la gratitud del pueblo americano y restaurando la fortuna de su partido republicano hasta casi conseguir derrotar a Jimmy Carter hace un año. Sin embargo, Carter se ha encontrado con que muchos de los mecanismos y de las frustraciones de la Casa Blanca no han cambiado.

Para ser eficaz un presidente actual tiene que: *a)* Mantener su popularidad entre el público, *b)* Dirigir un ejecutivo fuerte y competente, *c)* Conseguir transformar sus propuestas en legislación a través del Congreso.

Para Carter, que llegó al cargo con justo un 51 por 100 del voto popular y sin haber ganado ni un solo estado en la mitad occidental del país, la primera de las necesidades era la más importante e inmediata.

Durante su campaña había prometido mantenerse «en contacto con el pueblo americano» y modificar la reserva habitual de sus predecesores en la Casa Blanca. Pero lo que realmente necesitaba era una base de apoyo popular que había conseguido en su victoria electoral. Este apoyo no se concede fácilmente a los presidentes. Sólo el 45 por 100 apoyaba la gestión de Ford en su último año en el cargo; Truman, a quien ahora se venera, había conseguido un récord de sólo 23 por 100 a favor de su política en 1951. La mayoría de los presidentes (Eisenhower fue una excepción) pasan buena parte de sus mandatos con índices de popularidad en los sondeos por debajo del 50 por 100. La necesidad de aceptación pública no es un mito en la política americana, sin ella la Casa Blanca se convierte en un lugar aislado y en una organización insuficiente.

La estrategia de Carter de «abrir» la Casa Blanca se basaba en un ya famoso memorándum de Patrick Caddell, su asesor en materia de popularidad política. El mensaje era sencillo: «muchas personas de buena fe han sido derrotadas porque intentaron sustituir las buenas formas por el contenido. Olvidaron ofrecer al pueblo el tipo de señales visibles que necesita para poder entender lo que está pasando». Todos los presidentes han sido conscientes de la necesidad de emanar estas «señales visibles» para dar una proyección pública al trabajo de la Casa Blanca, pero pocos las han utilizado tan intensamente como Carter. En un país de extensión continental los obvios canales de esas señales son: 1) Televisión; 2) Prensa; 3) Gestos simbólicos, y 4) Conducta «ejemplar».

1. *Televisión.*—La famosa aparición de Nixon (*Checkers*) en 1952 tras su nombramiento para la vicepresidencia, en la que rechazó con éxito acusaciones de corrupción diciendo que el único regalo que había recibido era un perro, Checkers, que no estaba dispuesto a devolver, sigue siendo el arquetipo de los mensajes presidenciales televisivos. Veinte años más tarde el propio Nixon

trató de escapar de las consecuencias del Watergate también con apariciones en televisión, pero el público simplemente se sintió ofendido. Para Ford, envarado y torpe, la televisión era una pesadilla.

Pero Carter tiene naturalidad ante la cámara, parece relajado y sincero. Cada pocas semanas da una conferencia de prensa televisada, como hacía Kennedy. A menudo aprovecha la oportunidad para hacer anuncios importantes. Por ejemplo, el pasado invierno dio una «charla junto a la chimenea» a estilo Roosevelt, hablando de los problemas de la energía desde la Casa Blanca en grueso jersey de lana.

También ha utilizado la radio. Un programa, «Phone in», le puso «en contacto» esta primavera con 30 ciudadanos, pero más de un millón trataron de comunicarse con él.

2. *Prensa.*—Para Nixon la prensa era el enemigo temido y atacado. Cuando fue derrotado para gobernador de California en 1962 declaró amargamente a los periodistas «ya no tendréis a Nixon para darle patadas». Pero siguieron y finalmente fue la prensa, personificada por dos reporteros del *Washington Post*, la que desencadenó el Watergate.

El presidente se comunica a diario con la prensa (hay unos 50 informadores adscritos a la Casa Blanca) por medio de su secretario de prensa. Jody Powell, de Georgia, es un hombre tranquilo que a pesar de algunos patinazos es bien aceptado. Ha logrado dar la impresión de una Casa Blanca abierta.

3. *Gestos simbólicos.*—El presidente Carter ha tenido una serie de ellos difíciles de ignorar. Su posición en el tema de los derechos humanos, dirigida en general a impulsar a la opinión pública americana a una política exterior más activa, logró su mejor impacto por medio de la carta que dirigió al disidente soviético Sakharov, unas líneas sencillas que no decían nada en sí mismas, pero que alteraron radicalmente, más radicalmente de lo que Carter esperaba, las relaciones USA-URSS.

En el interior ha tenido los dos aireados *town meetings* en Clinton (Massachusetts) y Jazoo City (Mississippi), en que se que-

dó a dormir en casa de dos familias corrientes y llevó él mismo su maleta hasta el avión.

4. *Conducta ejemplar*.—También así se trata de dar cierto contenido al «estilo». Durante la ola de frío, cuando el combustible empezaba a escasear, los termostatos de la Casa Blanca fueron regulados para menos temperatura, gesto que tuvo amplia repercusión. El presidente también canceló los coches oficiales para su *staff*, mientras su esposa prometía servir sólo vino y no licores en las fiestas de la Casa Blanca. La asistencia a los servicios religiosos es, desde luego, habitual como para los Nixon, y la hija del presidente, Ammy, asiste a una escuela municipal junto con algunos niños negros pobres de Washington.

El memorándum de Caddell funcionó durante cierto tiempo, aunque en recientes encuestas el apoyo al presidente era sólo del 50 por 100. La Casa Blanca parece más abierta, aunque también hay que decir que en momentos de crisis, como en la batalla sobre la dimisión de Lance, el director del presupuesto presidencial, Carter se encerró, cancelando conferencias de prensa y comportándose en parte como Nixon. Sin duda el incidente dañó su popularidad.

DENTRO DE LA CASA BLANCA

Mister Carter dijo durante su campaña electoral que esperaba encontrar en la Casa Blanca, y en Washington en general, una «burocracia horrible y abotargada».

Aparte del personal de la Casa Blanca (485 que se van a reducir a 350), el dominio más inmediato del presidente es el Executive Office (véase organigrama), con un personal de 1.700 en 17 organismos, con un presupuesto de 80 millones de dólares anuales, que constituyen el aparato de apoyo al presidente y que están ubicados en los edificios frente a la Casa Blanca. Todo este personal, escritores de discursos, encuestadores de opinión, diseñadores de políticas, consejeros, son hombres del presidente, su única función es atender sus necesidades.

¿DÓNDE ESTÁN LOS CENTROS DE PODER DE LA CASA BLANCA?

1. Las personas que están próximas al presidente, bien a título personal o por su trabajo. Es natural y no indeseable que un presidente se traiga a la Casa Blanca a sus amigos o a quienes han colaborado anteriormente con él. Kennedy tenía un círculo de irlandeses americanos y universitarios de Harvard; Johnson, de compinches de Texas; Nixon se apoyaba en un equipo de hombres decididos, pero estrechos de miras procedentes del sur de California, que recibieron el nombre de guardia de palacio; Ford tenía pocos hombres de confianza en la Casa Blanca y esto resultó una debilidad.

Carter tiene a sus georgianos, generalmente son hombres jóvenes, que trabajaron con él desde los primeros días de la campaña electoral: Hamilton Jordan, director de personal; Jody Powell, secretario de prensa; Stuart Eizenstat y Jack Watson, que trabajan en asuntos domésticos. El hombre más importante de esta «mafia de Georgia», el amigo más íntimo de Carter, Bert Lance, tuvo que marcharse. Las razones de su cese fueron en parte que su puesto es el único en la Casa Blanca sobre el que el Senado tiene cierto control.

La Casa Blanca de la época de Nixon produjo algunos ejemplos buenos y malos de esta especie de poderes no elegidos: a) Henry Kissinger, quien antes de ser nombrado secretario de Estado dirigió durante años la política exterior americana desde la Casa Blanca como asesor de Nixon en materia de seguridad nacional; b) el equipo Ehrlichman, Haldeman y Colson que se sintieron tan exentos de responsabilidad que cometieron de buena gana actos delictivos, y c) el general Haig, que, destinado en comisión de servicios del ejército a la Casa Blanca, se encontró durante los meses que precedieron a la dimisión de Nixon cumpliendo casi todas las funciones y responsabilidades del presidente en asuntos domésticos, mientras Kissinger hacía lo mismo en el exterior.

2. *La Oficina de Management y Presupuesto.*—Se creó a partir de la antigua Oficina del Presupuesto. Con sus 700 funcionarios, supervisa el gasto de todos los departamentos minis-

teriales y prepara el presupuesto. Trata de lograr que la gestión de los departamentos encaje con las políticas presidenciales y supervisa la reforma administrativa. A su último director se llegó a llamarle presidente delegado. Pero la OMB, aunque es el órgano mayor y más independiente del *Executive Office*, trabaja sólo para el presidente.

3. El Consejo Nacional de Seguridad. Se reúne en sesiones *ad hoc* para discutir los asuntos de seguridad nacional e internacional. Oficialmente sus cuatro miembros son el presidente, el vicepresidente y los secretarios de Estado y de Defensa. Pero los consejeros, miembros de los equipos de defensa e inteligencia que asisten a las reuniones, juegan un papel fundamental. Durante años éste fue el puesto de Kissinger, hoy el asesor permanente es Zbigniew Brzezinski. La potencial influencia de este órgano reside en el acceso directo y frecuente al presidente. Es de notar que Kissinger comenzó en el puesto en 1969 sin ser ni amigo personal ni especialmente de confianza para Nixon.

4. *El Gabinete*.—Este órgano no tiene ni el poder ni la responsabilidad solidaria de sus homólogos europeos. Se compone de los 12 principales jefes de Departamento ministerial y del vicepresidente y se reúne una vez a la semana durante dos horas. Bajo Nixon estas reuniones eran formales y normalmente estériles; con Carter son más relajadas pero apenas más productivas. Porque aunque los jefes de Departamento y aun colaboradores próximos son nombrados por el presidente, también tienen responsabilidad frente al Congreso, que tiene que confirmarlos en sus puestos y con quien permanecen en estrecho contacto testimoniando ante comités y presionando para conseguir cambios en los presupuestos de sus Departamentos o en la legislación que los afecta. Así, pues, sirven a dos señores. Los temas confidenciales del presidente no les suelen ser comunicados y las cuestiones de un Departamento que requieran la atención presidencial no se tratan en las reuniones de Gabinete, sino en reuniones específicas con los jefes de los Departamentos interesados.

5. *Consejo de asesores económicos*.—Consta de tres «hombres prudentes» con sus respectivos *staffs*, nombrados por el

presidente, pero confirmados por el Senado, que asesoran al *Executive Office* en asuntos económicos. En los últimos años se han visto relegados por la Oficina del Presupuesto y el Tesoro. Su poder reside en lograr la atención del presidente.

EL PRESIDENTE, CERCADO

La función de todos estos centros de poder consiste en suministrar al presidente la información y los estudios que necesita. ¿Para qué? Las tareas principales del Presidente y de su *Executive Office* son:

a) Enviar proyectos de legislación y de presupuestos al Congreso. b) Tomar iniciativas en política exterior. c) Actuar, según la Constitución, como comandante en jefe de las fuerzas armadas (pero estas dos funciones están también intervenidas por el Congreso). d) Firmar o vetar la legislación aprobada por el Congreso y presionar (*lobby*) al Congreso durante el proceso legislativo. El veto tiene más efecto en cuanto amenaza porque una vez pronunciado puede ser removido por una mayoría de dos tercios en ambas Cámaras. El presidente Ford emitió 61 vetos en dos años, un verdadero récord. e) Nombramientos para cargos públicos no electivos y liderazgo de su partido político.

El mantenimiento de buenas relaciones con el Congreso es claramente esencial. Durante los años de Johnson y Nixon los presidentes asumieron poderes «imperiales» robando poderes al Congreso: 1) rehusando gastar los fondos votados por el Congreso (ahora está prohibido); 2) continuando la guerra en Vietnam sin previa declaración de guerra; 3) por medio de un excesivo secreto.

Durante ocho años (1966-1972) el Congreso estuvo sumido en la apatía. Luego cambiaron los aires y los poderes de la Casa Blanca fueron recortados en tal medida que los primeros ministros de Inglaterra, acostumbrados a las disciplinadas mayorías del Parlamento, no aceptarían.

Donde el presidente tiene más libertad de acción es en política exterior, donde sus poderes están en la Constitución y apo-

yados en el sentimiento general de que la política doméstica termina en la costa. Pero ésta no es una regla general, véase si no las dificultades de Carter con los republicanos y con miembros conservadores de su propio partido en el asunto del tratado con Panamá.

Los tratados deben conseguir la aceptación de los dos tercios del Senado. Tras la secreta incursión de Nixon contra Camboya, los poderes del presidente para declarar la guerra sin autorización directa del Congreso fueron reducidos a los casos de rechazo de ataques contra los Estados Unidos o sus posesiones. Esto no impidió a Ford ordenar el rescate del «Mayagüez», el barco que capturó Camboya en 1975.

Es en los asuntos internos cuando la política es libre y abundan los grupos de presión, donde el presidente tiene que desplegar sus mejores habilidades. Un Congreso dominado por su propio partido, especialmente si la mayoría es muy amplia, no es forzosamente fácil de manejar. Naturalmente el presidente tiene ciertas ayudas para mantener la unión con el Congreso, cuando lo que se debate son grandes opciones (como la política energética) los miembros del Gabinete pueden presionar al Congreso y el propio presidente acudir a los electores cortocircuitando a los congresistas. Pero normalmente tratará de conseguir sus fines por medio de la negociación: concesión a un miembro poderoso, discreto manejo del patronazgo, adulación de vanidades, alivio de sentimientos heridos. De los últimos presidentes el maestro en este juego fue Johnson, al menos hasta que Vietnam terminó con él, pues no en vano había sido el jefe de la mayoría en el Senado en la época de Eisenhower.

El Congreso guarda la bolsa y hace las leyes. Carter ha producido cierto número de proyectos sobre beneficencia, inmigración ilegal, suministros energéticos, reforma fiscal, que quedarán en nada sin la aprobación del Congreso. Por eso mucho del tiempo de la Casa Blanca se dedica a presionar al Congreso, y en este ejercicio Carter no ha tenido mucho éxito. La mayor parte de sus proyectos han avanzado poco en el Congreso, algunos han sido destrozados. Así, pues, la actividad que parecía carac-

terizar los primeros seis meses de la presidencia Carter todavía tiene que concretarse en legislación.

Lógicamente, como sus predecesores, Carter ha hecho más en política exterior, pero incluso aquí poco puede darse por conseguido.

La campaña pro derechos humanos, la restricción de las exportaciones de armas y equipo nuclear, la firma del tratado con Panamá, la negociación del acuerdo con la URSS sobre armas estratégicas, la paz en el Medio Oriente y los viajes internacionales son todos temas de primera plana. Pero todos ellos precisan la aceptación del Congreso, bien para conseguir fondos o para la ratificación de tratados. Y aquí el proceso termina donde empezó, porque el presidente puede conseguir poco del Congreso a no ser que el público le apoye, y para eso hacen falta las «señales visibles» de que hablábamos al principio.

LOS MANDARINES DE AMERICA

(*The Economist*, 3 de diciembre de 1977)

El presidente Carter prometió recortar la «horrible y abotargada burocracia» del Gobierno federal. Pero un país de dimensiones continentales necesita un ejército de funcionarios. Este resumen trata de cómo funciona la Administración americana, de dónde radican sus centros de poder y de las reformas que se están considerando.

Aproximadamente son 2.800.000 los funcionarios que trabajan para el Gobierno federal, repartidos en más de 2.000 organismos. Solamente sus sueldos le cuestan al contribuyente 46 billones de dólares al año. El coste del papeleo que producen es casi otro tanto. Desde 1970 a 1975 el número de páginas del *Federal Register*, donde se publican todas las normas federales, se triplicó hasta alcanzar las 60.000. Si se añade el gobierno local, que ha crecido también rápidamente, resulta que aproximadamente el 20 por 100 de las fuerzas de trabajo americanas no agrícolas son empleados públicos. En 1948 sólo lo eran el 10 por 100.

EL EJECUTIVO REDUCIDO DE CARTER



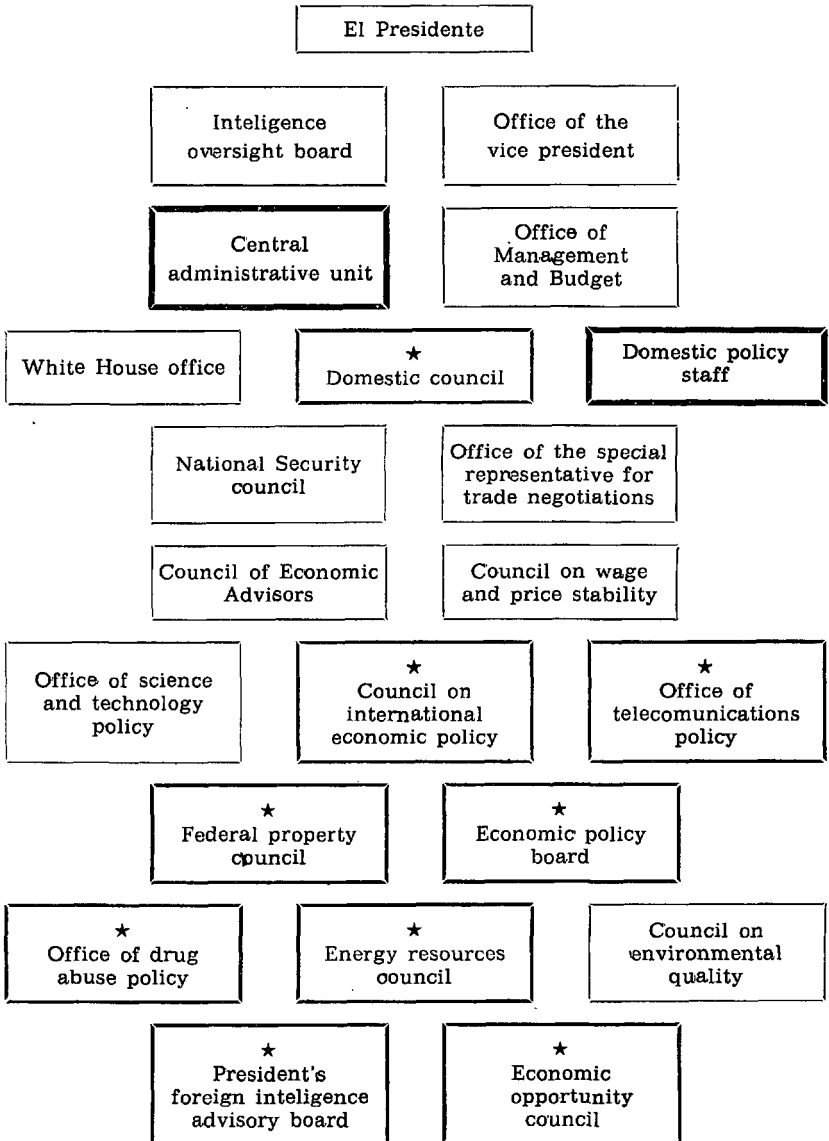
Eliminados



Creados



Continúan igual



Inevitablemente la mayoría de los americanos, 67 por 100, según un reciente sondeo, están de acuerdo con el presidente Carter en que el Gobierno utiliza demasiado personal para realizar demasiado poco trabajo. Una fuerza administrativa de este tamaño adquiere una importancia política por sí misma. La burocracia es, efectivamente, un cuarto poder a nivel federal y de estado, y un poder difícil de controlar.

La mayor parte de los funcionarios federales trabajan en uno de los doce departamentos que están representados en el Gabinete y que arrastran cada uno en su estela una larga serie de organismos adscritos.

Los jefes de estos departamentos son políticos que pueden esperar una permanencia en el puesto de hasta ocho años pero, probablemente, menos. En la práctica son responsables tanto ante el Congreso, que vota los fondos para su departamento, como ante el presidente, que les nombra. Este hecho de que tengan que servir al mismo tiempo a dos señores, que a menudo están en conflicto, es una característica del Gobierno americano que pocos sistemas comparten. A diferencia del sistema británico, el Gabinete no coordina a los departamentos ni, para el caso, tampoco lo hace efectivamente el propio presidente.

Como en cualquier burocracia, se da mucha duplicación e ineficiencia. Existen, por ejemplo, 77 diferentes programas de vivienda gestionados por 15 diferentes organismos, 100 esquemas de servicio social y 20 organismos que se ocupan de temas educativos.

Los principales departamentos son, sin embargo, los siguientes:

1. *Departamento de Defensa*: Llamado el Pentágono, por la forma de su enorme sede central en Washington. Su presupuesto para el próximo año será de 110 billones, aproximadamente como el total del presupuesto británico. Un 25 por 100 de esta cantidad se destinará a los 2.100.000 miembros de las fuerzas armadas, ahora todos voluntarios, que obviamente no se cuentan como funcionarios. El presupuesto de Defensa ha reducido en los últimos años su participación en el producto nacional bruto y siempre es duramente discutido en el Congreso. A pesar de todo

la influencia del Pentágono en el Gabinete a menudo se extiende también a la política exterior. El actual secretario de Defensa es Harold Brown.

2. *El Departamento de Estado* en Foggy Botton es responsable de la política exterior. Su poder varía considerablemente en función de: a) la personalidad de su titular; b) el deseo de la Casa Blanca de jugar un rol activo en asuntos exteriores. Así, bajo Eisenhower, Foster Dulles tenía rienda suelta; Nixon, por su parte, mucho más interesado en los asuntos exteriores, tuvo durante años un débil secretario de Defensa, William Rogers, y conducía los asuntos desde la Casa Blanca por medio de Kissinger. El actual secretario Cyrus Vance no parece haber conseguido todavía completa independencia.

3. *El Departamento del Tesoro* tiene importantes funciones relativas a las finanzas, deuda y banca públicas, pero no ejerce control sobre el gasto público ni confecciona el presupuesto; estos poderes pertenecen a la Oficina de Gestión y Presupuesto integrada en el *Executive Office* del presidente. El secretario actual, Michael Blumenthal, no ha logrado hasta el momento causar mucha impresión. En el departamento hay 112.000 funcionarios que incluyen los inspectores de finanzas (*Internal Revenue Service*), que son proporcionalmente menos y más efectivos que los ingleses, debido a que cada ciudadano está obligado a autoliquidar sus deudas tributarias.

4. *Sanidad, Educación y Bienestar*: Fundado en 1953 es, como su nombre indica, un enorme paraguas que acoge a 142.000 funcionarios. Gestiona el mayor sistema de seguridad social del mundo (pagos de 90 billones este año) y transfiere otros 11 billones a los estados para asistencia pública (generalmente, ayudas familiares). También supervisa dos sistemas de sanidad: «Medicare» para las personas ancianas y «Medicaid» para los necesitados (gestionados por los estados). También lleva un importantísimo (tres billones) programa de investigación sanitaria. Su presupuesto para sanidad llega a 56 billones anuales. Para educación sólo 11 billones, porque ésta es principalmente competencia de la Administración local. Se ha hablado de la posibilidad de constituir

un departamento específico para Educación, pero Joseph Califano, como los anteriores secretarios, no ha llevado adelante el tema. En su lugar ha anunciado que piensa ahorrar dos billones anuales para 1981 por medio de esquemas que prevén la fusión de los dos gigantescos programas sanitarios.

5. *Vivienda y Urbanismo (HUD)*: Creado en 1965, desarrolla la política de estímulos al mercado de la vivienda y gestiona un enorme programa de préstamos con garantía hipotecaria que en el pasado ha beneficiado principalmente a la clase media de las urbanizaciones periféricas aunque ahora esté cambiando. El departamento favorece la construcción de viviendas de coste bajo por empresas privadas (la construcción pública, esto es, municipal, tiene mala fama ya hace tiempo) y concede subvenciones para ayuda a pagar el alquiler o el préstamo hipotecario a las personas de ingresos reducidos. También transfiere fondos a entidades locales para revitalizar comunidades deprimidas. Patricia Harris, la actual secretaria, tiene este año un presupuesto de nueve billones. Hace poco anunció la vigésima reorganización de este grande y disperso departamento.

6. El Departamento de Justicia actúa como abogado del Gobierno y de los ciudadanos y hace cumplir la legislación federal con especial énfasis en lo que se refiere a droga, inmigración y nacionalización. En su función de fiscal tiene una amplia práctica de persecución del crimen, pero también actúa en casos de legislación antitrust, derechos civiles y otros, incluyendo muchos que le transfieren otros organismos oficiales. Veintiocho de estos organismos tienen, sin embargo, sus propias facultades para comparecer en juicio, algo que el actual Attorney General, Griffin Bell, quisiera ver desaparecer.

7. *Agricultura*: Este Departamento, actualmente bajo Bob Bergland, está sufriendo los recientes y súbitos cambios en la agricultura americana. La producción agrícola es una industria de 100 billones y el mayor exportador de América. Earl Butz, el anterior secretario, trató de reducir las costosas subvenciones gubernamentales y lo consiguió mientras los precios del mercado mundial estaban altos. Pero ahora el Gobierno está interviniendo de nuevo imponiendo cuotas y garantizando precios. El coste este

año se prevé en unos 4,5 billones. El Departamento también gestiona un programa de vales de comida que alcanzan a 13 millones de pobres y cuesta 5 billones.

8. *Energía*: Este es el Departamento más reciente, creado por iniciativa de Carter a principios de este año (1977) y bajo la dirección de James Schlesinger (anterior secretario de Defensa republicano), responsable de la controvertida legislación sobre energía. Su personal, de 19.000 y presupuesto de 10 billones, recogen gente y programas antes esparcidos en muchos organismos.

Los Estados Unidos abolieron el patronazgo político de su funcionariado a finales del siglo XIX y extendieron ampliamente esta reforma bajo Roosevelt en los años treinta. El presidente Carter no pudo nombrar más que 2.000 cargos (un 2 por 100 del total de funcionarios) al llegar al poder. Pero estos nombramientos son los más importantes porque todavía existe la creencia de que la burocracia debe contener al menos un núcleo de personas que simpatice con los objetivos del Gobierno.

La Civil Service Commission de 1883: a) estableció oposiciones para el ingreso en el servicio; b) liberó al funcionariado de presiones políticas; c) otorgó a los funcionarios un alto grado de seguridad en el puesto. Pero con el paso de los años, estas reformas han sido burladas: a) por una ley que da preferencia a los veteranos militares, y b) por el sistema *pink slip* que permite a la Casa Blanca o al Congreso nombrar sus favoritos para ciertos puestos o para el ascenso.

En los niveles inferiores hay cola para ingresar, el sueldo recientemente aumentado en un 7 por 100 es marginalmente superior al de la empresa privada. Pero en los niveles superiores es difícil encontrar personas bien preparadas, porque un alto funcionario que gane 47.000 dólares al año podría conseguir el triple en la empresa privada.

Entre los cambios que Carter propugna están:

1) Derogación de la Ley Hatch (1939), que prohíbe a los funcionarios tomar parte en la política. El presidente alega, con cierta razón, que esto limita los derechos políticos de tres millones de personas.

2) Eliminar duplicidades. La Oficina de *Management* y Presupuesto está estudiando la mejor forma de evitar que los organismos y las normas oficiales se solapen. Esta oficina es la que coordina la reforma de todo el ejecutivo.

3) Inyectar nueva vida en la Civil Service Commision. Carter ya tiene un aliado en la persona de su presidente Alan Campbell que quiere lograr una reducción en la preferencia de los veteranos del ejército y más ascenso por méritos.

4) Reducción del papeleo. En 1974 el Congreso creó una Comisión Nacional sobre el papeleo federal. En su primer informe sugirió 770 reformas de las que se han adoptado el 40 por 100 (la más obvia es un lenguaje más sencillo).

5) Introducción de los presupuestos de base cero que permiten conocer exactamente el coste presupuestario de los programas al final de cada año fiscal en vez de considerar solamente los aumentos en las dotaciones.

6) Programas a plazo fijo (*Sunset*) que deberían forzosamente terminar a los cinco años excepto cuando el Congreso les otorgue expresamente una prórroga.

IMPERIOS INDEPENDIENTES

La burocracia americana en mayor grado que las europeas, ha edificado sus enclaves independientes tan inexpugnables a veces que han logrado resistir el control del presidente y del Senado.

Estos han sido:

La Oficina Federal de Investigación (FBI): Aunque oficialmente se trata de una rama del Departamento de Justicia el FBI se fue independizando progresivamente durante los cuarenta y ocho años de reinado de J. Edgar Hoover que entonces aparecía por encima de toda sospecha en el desempeño de su cargo. Los presidentes no lograban cesarle y el Congreso mansamente aprobaba sus peticiones presupuestarias. En los últimos años, sin embargo, han ido apareciendo escándalos que demuestran que la falta de control llevó al propio FBI al delito y al descrédito. Ahora se ha nombrado un nuevo director, un juez liberal de Ala-

bama, Frank Johnson, con la misión de reconducir al Bureau, con sus 8.400 agentes, 20.000 empleados y 470 millones de presupuesto, bajo el control del Departamento de Justicia.

La Agencia Central de Inteligencia (CIA): Depende directamente de la Casa Blanca. También en los años de posguerra se hizo excesivamente independiente y no daba cuentas a nadie. La falta de responsabilidad llevó a sus bien conocidos «excesos». Ahora también está sometida a reforma bajo un nuevo director, el almirante Stansfield Turner.

Hay otros organismos, estos cumplidores de la ley, que gozan de una moda política durante una década, por ejemplo, y en ese tiempo no se les regatean fondos. La Administración Nacional para la Aeronáutica y el Espacio (NASA) creció de golpe hasta convertirse en un imperio que gastaba hasta siete billones anuales en sus lanzamientos espaciales, hasta que el interés público se desvaneció y el imperio empezó a encogerse.

ORGANISMOS DE CONTROL

Todos estos organismos, independientes sólo de hecho, no son nada comparados con el ejército de poderosas agencias reguladoras, comisiones independientes pero nombradas políticamente, que controlan casi cada aspecto de los negocios y la industria americana. La necesidad de este control apareció al final del siglo pasado cuando el público se empezó a sentir ultrajado por la rapacidad de los «caballeros bandidos», Rockefeller, Carnégie, Frick Morgan, que manipulaban o controlaban vastos monopolios industriales.

La ley Sherman en 1850 inició la era de la fragmentación de los monopolios que la administración de Theodore Roosevelt impulsó vigorosamente. Pero fue el *New Deal* del otro presidente Roosevelt, en 1930, lo que lanzó al Gobierno en el camino de las reglamentaciones. Hoy día el control federal tiene muchos críticos, tanto los que como Ronald Reagan creen que América es «la sociedad más controlada del mundo» (lo que no es verdad), como los que dicen que los organismos de control han llegado a acuerdos confortables con las industrias que se supone deben vigilar convirtiéndose de perros guardianes en perros falderos.

Ante tales abundantes críticas, Carter, como antes Ford, está deseando reformar estos organismos y en algunos casos suprimir las reglamentaciones. Estas son las formaciones cerradas a que se enfrenta:

Comisión Interestatal de Comercio: Es la más antigua. Fundada en 1887 para regular los ferrocarriles, transportes por carretera, líneas de autobuses y pipelines, siempre que crucen límites estatales. Hace poco ha sido acusada de «inercia institucional». Su control de la industria del transporte americana más que favorecer la libre competencia se piensa que la ahoga.

Comisión Federal de Comercio, 1914. Respaldada por una ley que declara sencillamente: «La competencia desleal en el comercio queda declarada ilegal». Con tan amplia jurisdicción puede hacer de todo, desde pronunciarse sobre la red de *marketing* de una compañía de bebidas (Coca-Cola) hasta perseguir a las compañías petroleras.

Comisión de Valores y Bolsa (Securities and Exchange), 1934. Regula e investiga los mercados de acciones y bancos y las empresas de contabilidad. Exige la divulgación total de los hechos, para proteger al inversor, es el espectro de Wall Street y en los últimos diez años ha acumulado importantes poderes sobre las finanzas y la industria. Fue la que reveló los escándalos sobre corrupción empresarial, entre ellos los sobornos pagados por la Lockheed y otras. Recientemente trastornó a los profesionales de la Bolsa poniendo fin a las comisiones de tipo fijo y actualmente está haciendo estremecerse a Wall Street con su propuesta de que los negocios en la Bolsa de Nueva York puedan hacerse en todo el país y no sólo físicamente en el edificio de la Bolsa.

Administración para la alimentación y los productos farmacéuticos (Food and Drug), 1931. Controla estos productos y ahora está sometida a fuertes ataques por haber tratado de prohibir la sacarina y por retirar del mercado americano, por razones de seguridad, productos que se utilizan, con efectividad, en Europa. También se le critica un excesivo papeleo. A pesar de todo si en Inglaterra hubiera existido un organismo semejante hubiese impedido la venta de la Thalidomida.

Consejo de Aeronáutica Civil, 1935. Regula la aviación civil; su control sobre precios y rutas está respaldado por las compañías ya establecidas que temen la libre competencia. Este organismo es uno de los mejores candidatos para la reforma.

Comisión Federal de Comunicaciones, 1934. Regula la radio, televisión y teléfonos. Ahora se está ocupando de controlar los nuevos medios, televisión por cable y radio aficionado. Intenta romper los monopolios en que los periódicos y emisoras locales pertenecen al mismo propietario y ha establecido normas para comunicaciones por satélite.

Hasta aquí todas las agencias se crearon antes de la segunda guerra mundial con el fin específico de extender el control federal sobre los negocios. Pero desde 1960 aparece un nuevo tipo de organismo, los que tratan de regular situaciones sociales.

Comisión para la igualdad de oportunidades en el empleo, 1964. Investiga denuncias de discriminación por empresarios o sindicatos.

Agencia para la protección ambiental, 1970. Fija niveles de calidad del medio ambiente y aprueba los planes de los estados para reducir la polución. Los niveles máximos de emisión de los escapes de los coches (que han producido un encarecimiento medio de 230 dólares por vehículo) han sido objeto de una encarnizada resistencia en el Congreso montada por el poderoso lobby de la industria del automóvil.

Administración de Seguridad y Sanidad en el trabajo, 1973: fija y vigila el cumplimiento de estas normas. A menudo ridiculizada en el pasado, está comenzando a ser efectiva.

Comisión de seguridad de productos de consumo, 1972: fija las normas y puede prohibir la venta de los productos que no las respeten.

Aunque la estructura de estas comisiones varía, todas ellas, están dirigidas por un número impar de miembros, nombrados por el presidente para un plazo fijo, que toman sus decisiones por votación. Las agencias radican en Washington, hay 33 en total, emplean a 63.000 funcionarios y cuestan unos 4 billones al año. Esto es menos del 1 por 100 del presupuesto pero para tan poco dinero tienen mucho poder.