

EL «HOOVER REPORT» SOBRE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL EN ESTADOS UNIDOS

En mayo de 1949, la llamada «Commission on Organization of the Executive Branch of the Government» elevó su último informe al Congreso norteamericano, dando cima así a una obra realmente notable, de examen minucioso sobre la Administración más compleja del mundo por la magnitud de sus funciones. Los informes han sido reunidos recientemente en un volumen de más de quinientas páginas, bajo el título general de *The Hoover Commission Report* (1), y la labor de la Comisión, aun *sub iudice*, ha sido objeto de extensos comentarios.

La Comisión fué creada por el Congreso en julio de 1947, con la aprobación del Presidente y con la misión de emitir un informe de carácter general sobre la actual organización administrativa federal, sugiriendo las medidas a adoptar para asegurar una acción administrativa más eficiente mediante la definición y delimitación de las funciones, servicios y actividades ejecutivas, procurando eliminar el exceso de organismos, buscando una mayor agilidad administrativa y, en lo posible, una reducción de gastos.

La Comisión, cuya presidencia fué adjudicada al ex Presidente Hoover —considerándose singularmente la circunstancia de ser éste el único ciudadano norteamericano, fuera del actual Presidente, con experiencia en las funciones presidenciales—, la constituyeron el actual Secretario de Estado, Dean Acheson (Vicepresidente), y los Vocales Flemming, Forrestal, Mead, Aiken, Kennedy, McClellan, Pollock, Broun, Manasco y Rowe. En su composición ha imperado, en general, un doble criterio bipartito: el de la oposición política de los dos partidos y el de la dualidad de puntos de vista que corresponde a hombres con experiencia parlamentaria en el Congreso y con experiencia en la Administración ejecutiva. Si con ello se ha querido conseguir una reproducción microcósmica del Gobierno norteamericano, ello no ha sido sin asumir el riesgo de que en no pocas ocasiones se impusiera la oposición de los puntos de vista, malogrando el acuerdo o conteniéndolo en fórmulas mediadoras más o menos inocuas y en soluciones, a veces, puramente paliativas.

(1) MCGRAW-HILL BOOK COMPANY, Inc. New York, Toronto, and London.

Nada repugna más al estilo mental positivista de los norteamericanos que las construcciones apriorísticas. El informe no lo es en absoluto; no lo es ni siquiera en el grado mínimo que una operación verdaderamente científica hubiera asegurado a toda costa. En ello reside su virtud, mas también su limitación. La Comisión ha trabajado sobre la labor de informes previos elaborados por sus «task forces», es decir, por grupos de técnicos, que han emitido sus informes base sobre las materias que se les ha señalado dentro de su especialidad. Se han movilizado cerca de trescientos especialistas en esta labor de desescombro y cimentación, y este esfuerzo de medios y de probidad técnica traduce la innegable autoridad del «report».

El informe carece de orden sistemático y ni siquiera ha sido emitido formando una unidad documental. Por el contrario, la Comisión, a medida que iba recibiendo los estudios técnicos, deliberaba sobre ellos, y, una vez conseguido el acuerdo sobre las conclusiones, los elevaba al Congreso. Si con esto se ha quebrantado la unidad doctrinal del «report» —ruptura suavizada al consolidarse los criterios en la Comisión e irse proyectando sobre las distintas materias—, se ha producido, además, un serio inconveniente para la recensión de los informes, en la que es obligado adoptar algún criterio sistemático para aligerar la economía de la exposición.

Que el esfuerzo llevado a cabo por la Comisión Hoover y sus colaboradores no es un derroche de energías que se permite la opulencia de una Administración, sino el resultado de una inaplazable exigencia de las circunstancias, lo pone de relieve un solo dato estadístico: la Administración federal, bajo Hoover, costaba 4.000 millones de dólares anuales y empleaba 600.000 personas; hoy consume un presupuesto de 42.000 millones de dólares y desborda los dos millones de funcionarios. Cómo ha visto la Comisión este colosal rascacielos administrativo, se expone en resumen a continuación.

Presidencia, Departamentos en general y Personal.

Los informes de la Comisión sobre los aspectos de carácter general de la actual organización administrativa ponen de relieve de forma acusada hasta qué extremo la estructura constitucional presidencialista obstruye la agilidad funcional y fomenta —aunque parezca paradójico— una desordenada difusión de la responsabilidad. Si la Constitución otorga al Presidente la competencia sobre una serie de materias, de las que se exonera a los jefes de Departamento (materias que una distribución de competencias no dominada por el criterio presidencialista hubiera atribuido a su sede natural en los Departamentos ministeriales), ello no es sin el riesgo de complicar la tarea presidencial hasta un extremo que

hoy, por la desmedida complejidad y cuantificación de esas funciones, se pone en serio trance de ineficacia toda la acción administrativa. En la actual situación es inevitable que la concentración de funciones en el Presidente sea más nominal que efectiva. El Presidente dispone, ciertamente, de la autoridad que le atribuye la Constitución; pero para ejercerla con alguna eficacia se ve obligado a requerir la creación de organismos y más organismos, cuyo funcionamiento no puede fiscalizar escrupulosamente sin abandono de las capitales tareas políticas de su magistratura. De aquí que la Comisión, que ha eludido cuidadosamente penetrar en los problemas de índole constitucional que la actual situación suscita, haya sentado sin paliativos la premisa de que en la actualidad «no es efectiva la dirección del Presidente» y que tanto el Presidente como los jefes de Departamento «carecen de medios adecuados para formular programas y supervisar su ejecución».

Dentro del ámbito de soluciones que la Comisión podía formular sin rebasar su competencia consultiva, el informe intenta paliar la actual situación organizando las funciones supervisoras del Presidente y estimulando la autoridad de los jefes de Departamento. Al primero de estos aspectos responde la propuesta de reorganización del Gabinete presidencial, creando en él una Secretaría consultiva y asesora, cuya función habría de ser informar al Presidente sobre las propuestas, las sugerencias o los problemas que se eleven a su magistratura por los Departamentos o los organismos especiales. Se trata, pues, de canalizar y establecer sobre elementos sólidos de juicio las cuestiones que se plantean al Presidente desde los más dispersos focos de acción administrativa. Esta Secretaría proporcionaría un punto de vista objetivo al Presidente para examinar y valorar la acción administrativa de los Departamentos y de las dependencias especiales que hoy están en una conexión inmediata, pero las más de las veces puramente nominal, con la Presidencia.

Al propósito de descargar la tarea del Presidente coopera también la propuesta de que se cree en la organización administrativa de la Presidencia una «Oficina de Personal», presidida por el Presidente de la Comisión de Servicio Civil, la cual tendría a su cargo, dentro de ciertos límites, toda la materia de funcionarios públicos.

Como la rigidez de la actual organización se atribuye a la penetración del Congreso en materia administrativa, y ello no sólo por su obra legislativa, sino muy especialmente por su intervención en los aspectos orgánicos, al establecer las normas de estructura de los Departamentos y de los organismos especiales, así como al envarar la movilización del personal por exigencias de la confirmación senatorial de los nombramientos, el informe se orienta francamente hacia recomendaciones que tienden a fortalecer la autoridad del Presidente y de los Secretarios de Departamento en cuanto a la posibilidad de actuar sobre la organización de sus respectivas dependencias, y dibujan una clara, aunque pondera-

da, orientación para mitigar la necesidad de confirmación de muchos de los nombramientos por el Senado. Es este un punto de vista firmemente consolidado en los informes y que se reitera sin excepciones al examinar la organización de cada Departamento en particular. «Cada jefe de Departamento —dice, con carácter general, una de las recomendaciones— debe recibir del Congreso autoridad administrativa para organizar su Departamento y establecer en él el control de su administración.» Se enlaza aquí con la convicción arraigada en el informe de que los actuales jefes de Departamento tienen en la actualidad fuera de su alcance los medios de autoridad precisos para que pueda postularse frente a ellos una responsabilidad plena por la administración a su cargo. En efecto, muchas dependencias que les están subordinadas materialmente por razón de su naturaleza, y a veces formalmente por exigencias nominales de la estructura burocrática, quedan, sin embargo, al margen de sus funciones fiscalizadoras porque en última instancia tienen acceso directo a la Presidencia. Pero la acción supervisora del Jefe del Ejecutivo, que políticamente pudiera estimarse preferible (al menos, la actual Constitución traduce esa preferencia), se enerva por la agobiadora complejidad de sus funciones. De ahí que la Comisión propugne que, «bajo el Presidente, los jefes de Departamento deben asumir la plena responsabilidad en la dirección de sus Departamentos», y condene sistemáticamente la quiebra de la línea orgánica de autoridad por la apelación inmediata a la Presidencia.

Un informe especial ha dedicado la Comisión a la materia de personal. En 1948 la Administración federal rebasó los dos millones de funcionarios públicos. Hace veinte años apenas pasaba del medio millón. En esas dos mismas décadas el montante total de los emolumentos de personal ha pasado de mil millones de dólares a cinco mil millones. El informe, que es bastante minucioso en esta materia, incluye numerosas recomendaciones, que persiguen perfeccionar los criterios de selección de los funcionarios públicos y, en consecuencia, elevar el nivel general de la carrera administrativa. No es posible, dentro de los límites editoriales de esta reseña, extenderse a la consideración de las recomendaciones, casi todas muy concretas, formuladas en esta materia.

Defensa Nacional.

La Comisión, al abordar los problemas que plantea la organización de la Administración militar, si bien consagra el punto de vista realista de «que se ha quebrantado la antigua balanza de poder» y que, por lo mismo, «nuestros medios de defensa y nuestro poderío militar deben estar en función del grado de amenaza bajo el que nos encontramos», no elude la consideración de las consecuencias políticas internas que pro-

yecta la nueva situación, sino que, por el contrario, llama enérgicamente la atención sobre el hecho de que los colosales gastos militares «introducen un nuevo elemento en nuestra vida social y política... que puede afectar vitalmente a nuestra economía». Esta preocupación se acentúa hasta el extremo de estimarse que del acierto al tratar este problema y al encuadrar el nuevo estamento militar en la organización total del Estado, depende «la diferencia entre la democracia y el totalitarismo, no sólo para nuestro pueblo, sino para el mundo entero».

Esta perspectiva al enfocar la cuestión contiene en sí misma las líneas generales del criterio sustentado por la Comisión. El presupuesto militar alcanza en el último ejercicio unos 15.000 millones de dólares, es decir, algo más de la tercera parte del presupuesto general de gastos de la Administración federal. Se considera que este gigantesco esfuerzo económico es el precio de la paz; pero se advierte inmediatamente que, dadas estas circunstancias, hay que reforzar más que nunca el control civil sobre las fuerzas militares, «para salvaguardar nuestras tradiciones democráticas contra el militarismo», así como para acordar la política militar con las necesidades nacionales y el bienestar del país, asegurando a toda costa que el presupuesto para gastos de esta índole se consume con verdadera eficiencia.

La actual organización procede de la «Act of the National Security Organization» de 1947, y, en el parecer de la Comisión, acusa el defecto capital de que la Administración militar carece de una verdadera autoridad central y su organización compone una estructura más bien federada o estancada de las tres Armas, que propiamente unitaria. Se estima, sobre todo, que el hecho de que la autoridad del Secretario de Defensa se encuentre quebrantada por la relativa autonomía de las tres Armas, contribuye más que ningún otro a situar a las fuerzas militares al margen del control civil (2). Incluso desde un punto de vista menos dominado por prejuicios políticos y más técnico, la Comisión llama la atención sobre el hecho de que la política militar está hoy definida por la llamada «Joint Chiefs of Staff», un Estado Mayor conjunto, en el cual se componen los criterios aislados (3) de cada una de las tres Armas,

(2) Actualmente el Secretario de Defensa es más bien la autoridad administrativa de carácter general sobre las fuerzas militares, que su Jefe responsable propiamente dicho. Y aun esto con restricciones. En efecto no puede nombrar ni destituir fuera del cuadro de sus auxiliares inmediatos. Y no es que tal facultad sea de hecho retenida en manos del Presidente, que constitucionalmente es el General en Jefe, sino que prácticamente radica en los Jefes de cada una de las tres Armas, los cuales sólo desde un punto de vista teórico se encuentran subordinados al Secretario de Defensa. Asimismo se encuentran sumamente mediatizadas sus facultades en materia de gastos y no le asiste tampoco la atribución de reorganizar el Departamento, por virtud del rango legal de las normas que establecen el actual sistema.

(3) El lector no ignora de seguro, que en los últimos meses la tensión entre la flota y las fuerzas aéreas en cuanto a los criterios estratégicos generales ha alcanzado

pero en el que falta el punto de vista unitario y comprensivo de la defensa nacional, del que lógicamente debiera ser exponente el Secretario de Defensa, pero que no es así, puesto que no está representado en las deliberaciones.

Este planteamiento crítico permite a la Comisión establecer su propio programa de reorganización, el cual sigue las líneas generales de los propuestos por el actual Secretario de Defensa, Johnson, y su predecesor, Forrestal. El programa persigue a toda costa el objetivo de convertir al Secretario de Defensa en la primera autoridad militar, sin otro control ejecutivo que el supremo e inmediato del Presidente, lo que significa dotarle de amplias facultades políticas y administrativas que no estén coartadas por el obstáculo legal de que los servicios militares se organicen por vía estatutaria. En consecuencia, se recomienda que se prive a los hoy llamados Secretarios de Ejército, Marina y Aire de su prerrogativa de informar y despachar directamente con el Presidente, reconduciéndolos a una línea de autoridad que hace del Secretario de Defensa su jefe inmediato superior ante el que responde. A fin de hacer más expresiva esta dependencia, se sugiere que en lo sucesivo reciban la denominación de Subsecretarios de Ejército, Marina y Aire (4). Siguiendo siempre el mismo criterio, se recomienda que sea el Secretario de Defensa quien, bajo la fiscalización del Presidente, prepare el presupuesto de gastos militares, y aun cuando los jefes de las Armas que constituyen la «Joint Chiefs of Staff» se estima que deben ser designados por el Presidente (con confirmación por el Senado), se sugiere que pueda el Secretario de Defensa, con la aprobación del Presidente, designar un representante que ostente la presidencia de tal organismo y tenga por misión: informarle de sus deliberaciones (5).

Asuntos Exteriores.

También al enfrentarse con las cuestiones relativas a la política exterior y a la organización diplomática, la Comisión ha establecido premisas políticas de amplio alcance, como la de que «los Estados Unidos han salido de la última guerra mundial asumiendo una misión completamente nueva en los asuntos mundiales», y, en consecuencia, la nueva situación requiere una organización de los servicios exteriores radicalmente distinta de la de la preguerra. Traduciendo en datos concretos

caracteres, que realmente son inconcebibles, más que dentro de una organización militar de compartimentos estancos, como es hoy la norteamericana.

(4) Cuatro miembros de la Comisión Hoover, Manasco, Flemming y Mead han votado contra este cambio de denominación.

(5) Una minoría propugnó el criterio más extremado de que se creara un Jefe de Estado Mayor directamente responsable ante el Secretario de Defensa.

la nueva posición del problema, se señala que el Departamento de Estado reclama hoy consignaciones doce veces más elevadas que en 1938 y emplea un personal cinco veces superior en número al de entonces.

La Comisión no olvida en este punto que en el problema de la Administración exterior surgen dificultades específicas, que proceden del mecanismo constitucional de rígida separación de poderes, y que, desde luego, no se dan en el llamado sistema parlamentario de Gabinete. Y, aparte de ello, la Constitución norteamericana se ha preocupado en este punto más de distribuir la competencia en la materia que de asignarla sin vacilación al Presidente o al Congreso. La estructura federal de los U. S. A. se transparenta aquí enérgicamente. El Presidente tiene facultades para negociar tratados; pero el perfeccionamiento de éstos queda supeditado a la aprobación del Senado, que requiere, además, una cualificación por el «quórum» de dos tercios. El Presidente puede designar embajadores y jefes de misión, pero tales nombramientos requieren la confirmación del Senado. En cambio, es exclusivamente el Presidente quien otorga el «placet» a los representantes diplomáticos extranjeros. Añádase a esto las facultades del Congreso en materias como la declaración de guerra, los tratados de comercio y su control general sobre la consignación de fondos. Esta distribución constitucional de la competencia lleva consigo inconvenientes considerables según la Comisión y en algún caso —el «quorum» de dos tercios en el Senado— constituye un serio obstáculo para la agilidad de la política exterior, mas el informe se abstiene de toda recomendación concreta en este punto, por estimar que rebasa la jurisdicción de la Comisión, tal como la define su acta constitutiva.

La Comisión ha formulado en esta materia veintidós recomendaciones, considerando sistemáticamente la función del Presidente las relaciones del Departamento de Estado con los demás y con los organismos más o menos autónomos y la organización interna del propio Departamento de Estado.

En el primer aspecto, recordando que corresponde al Presidente la responsabilidad por la formulación, ejecución y coordinación de la política exterior y teniendo en cuenta que existen en ésta problemas que superan el ámbito técnico del Departamento destinado al efecto, la Comisión recomienda que se faculte al Presidente para constituir organismos asesores designando sus miembros y fijando sus asignaciones, los cuales, sin suplantar la función general coordinadora y ejecutiva que corresponde al Departamento de Estado, vendrían a ser medios sistemáticos de informe al Presidente sobre los problemas internacionales de mayor envergadura.

En cuanto a las cuestiones de orden exterior que por razones técnicas se encuentran hoy a cargo de Departamentos distintos al de Estado o de organismos especiales, sugiere la Comisión que se mantengan consul-

tas continuas con el Departamento de Estado y hasta que se creen en tales Dependencias, Negociados con la función específica de coordinar las actividades que trascienden al extranjero con la política del Departamento de Estado. Esta preocupación expresa la idea de que en la actualidad la interdependencia económica y social del mundo ha introducido en la política exterior factores que por su naturaleza quedan fuera de la competencia de la Secretaría de Estado, mas que, sin embargo, afectan vivamente a las relaciones entre los Estados.

Pero quizá el máximo interés del «report» en este lugar, se concentra en las recomendaciones relativas a la organización del Departamento de Estado y de su personal. El informe postula una transformación radical de la plana mayor del Departamento por la creación de dos Subsecretarios generales, uno a cargo de las cuestiones políticas de fondo, y otro para la dirección de las meramente administrativas, introduciendo la distribución regional por medio de cinco grandes secciones administrativas (Europa, Africa y Oriente próximo, lejano Oriente, América y Organización Internacional), combinándola con la distribución funcional a cargo de tres secciones (Congreso, cuestiones económicas y sociales, interior), todo ello sin perjuicio de las dependencias técnicas especiales como Servicio Secreto, Asesoría Jurídica, etc., etc.

En materia de personal la actual organización administrativa norteamericana del servicio exterior, se caracteriza por utilizar dos grupos de funcionarios. Los funcionarios del Departamento de Estado, integrados en la unidad general del Servicio Civil Ordinario y un Cuerpo profesional Diplomático, el «Foreing Service of the Uniter States». Esta división de personal es repudiada por el informe, asegurando que es la causa de constantes fricciones y que constituye un sistema abandonado hoy en casi todo el mundo y desde luego por todas las grandes potencias. En consecuencia, la Comisión recomienda la fusión, bien que estime que es preferible llegar a ella progresivamente en varios años. Las notas más salientes del nuevo «Foreing Affairs Service» habrían de ser: a) Todos los miembros tendrían que servir por períodos en el país y en el extranjero. b) El Estatuto orgánico de estos funcionarios sería independiente del de los funcionarios públicos en general y se caracterizaría por la amplia libertad de acción del Jefe del Departamento en materia de pruebas, ascensos, traslados y retiros. c) La flexibilidad del sistema exige que el Secretario de Estado pueda utilizar en el Servicio Diplomático, ocasionalmente, personal capacitado de la Administración interior, y a la inversa, tratando de superar el criterio de compartimentos rígidos dominado por prejuicios de casta profesional.

Hacienda y Contabilidad.

Los problemas de mayor interés general que en esta materia afronta el «report» son los relativos a la estructura formal del Presupuesto, a la censura de cuentas e intervención de los gastos públicos y a la organización del Departamento del Tesoro.

La actual estructura formal del Presupuesto se resiente de la acción del tiempo, así como de la incesante progresión y complicación de los gastos públicos. Este proceso culmina en el hecho de que se estima que en la actualidad la función fiscalizadora del Congreso sobre los gastos públicos se encuentra considerablemente entorpecida. Algunos conceptos presupuestarios permanecen inalterados desde Hamilton, y si eran arcaicos para un presupuesto de cuatro mil millones de dólares, resultan por entero inadecuados cuando se trata de juzgar la obra de un Gobierno que solicita la autorización para gastar diez veces más. Mientras algún concepto general cuya consignación no rebasa los cincuenta millones de dólares se desmenuza y especifica cuidadosamente en más de cien rúbricas sistemáticas, otro no se expresa más que en sus propios términos generales, no obstante reclamar una dotación de mil millones de dólares. Hay también una jerga presupuestaria que impide penetrar sin una gran preparación en el sentido de algunos de los conceptos.

Todo ello lleva a la conclusión de que se impone una reforma radical del documento fiscal, y la Comisión recomienda en este sentido la adopción de un patrón presupuestario, un «performance budget», que constituye una de las más notables contribuciones del informe. Su primordial objetivo —que la Comisión reconoce no es absolutamente una novedad— es que el concepto presupuestario no quede aislado de los de similar naturaleza, que son los que permiten la formación de un juicio de valor. Este inconveniente se da en la actualidad por acomodar la estructura del documento fiscal con minuciosa sujeción a la distribución burocrática y funcional. El modelo persigue —con éxito— la idea de dotaciones presupuestarias proporcionadas para conceptos similares, merced a una sistemática del documento, que permite constantemente la referencia y el juicio comparativo de unos gastos con otros.

En materia de intervención de gastos públicos y de censuras de cuentas, la Comisión ha conseguido llegar, sobre una débil mayoría, a una fórmula de compromiso. Mientras el informe técnico, que ha inspirado el voto particular de los vocales Rowe y Pollock, propugna un sistema dominado por la tendencia hacia la autointervención del Ejecutivo, suprimiendo las funciones de esta índole, hoy a cargo del Interventor general, que es un delegado del Congreso, extraño a la Administración Ejecutiva, el cual quedaría reducido a órgano de examen de cuentas a la liquidación del Presupuesto, otro sector de la Comisión se ha hecho

eco de la tendencia conservadora a ultranza (6). En efecto, los Vocales McClellan y Manasco, portavoces del Congreso en la Comisión, han formulado la advertencia de que no es fácil que el Congreso consienta en que se prive de autoridad a su delegación en materia de la intervención de los gastos y han recordado que un propósito similar fué una de las causas que más contribuyeron a que no prosperara el programa de reorganización de 1937. El Vicepresidente, Acheson, ha adoptado una posición intermedia, que consiste en conceder la cuestión del principio al informe técnico, pero estimando que las actuales circunstancias no recomiendan un cambio en la jurisdicción.

El criterio de la mayoría se resume en la conclusión de que debe establecerse en el Departamento del Tesoro y bajo la dependencia de su Secretario, un Contador general con facultades para establecer normas en materia de intervención y entablar las reclamaciones y procedimientos administrativos pertinentes. La concesión, al punto de vista conservador, consiste en que las disposiciones y acuerdos que adopte dicho Contador general quedan sujetas a la aprobación del Interventor general.

La Comisión ha acordado también el problema de la reorganización del Departamento del Tesoro, organismo que emplea hoy cerca de noventa mil funcionarios. Los ingresos federales en los últimos veinte años han pasado de cuatro mil millones de dólares anuales a cuarenta mil, y la Deuda pública que en 1929 era de diecisiete mil millones de dólares, pasa hoy de los doscientos cincuenta mil. Siguiendo un criterio reiterado de ajuste administrativo, el informe sugiere también, con respecto a este Departamento, la transferencia a los que correspondan, de los organismos de carácter no fiscal (por ejemplo, la acción administrativa y de policía de estupefacientes que pasaría al Departamento de Justicia, y que hoy corresponde al del Tesoro, como consecuencia de la imposición fiscal sobre los alcoholes), y en compensación, la integración en él de los organismos de carácter financiero hoy diseminados, alguno tan importante como el Export-Import Bank.

Administración de los recursos del país.

Resumimos bajo esta rúbrica la serie de informes que progresivamente ha evacuado la Comisión en las materias de agricultura, obras públicas y recursos naturales propiamente dichos.

(6) El actual Interventor General LINDSAY C WARREN ha reaccionado enérgicamente contra la propuesta de la «capitis deminutio» de las atribuciones de su cargo, indicando que el informe técnico es la obra de «profesores desplazados» que carecen del sentido «de la responsabilidad gubernamental». Cf. FERREL HEADY, «The Reports of the Hoover Commission» en «The Review of Politics», julio 1949.

Como cuestión de índole previa se ha planteado la de si convendría destacar en la estructura administrativa alguna de estas materias promoviendo la creación de nuevos Departamentos ministeriales. Los informes técnicos sobre los que ha trabajado la Comisión adoptaron sin vacilación dicho criterio. Así el de Obras Públicas, formulado por una comisión de técnicos, presidida por R. Moses, llegó a la conclusión de que se impone la creación de un Departamento de Obras Públicas, que sería competente sobre materias tales como puertos y obras hidráulicas, carreteras, viviendas, territorios indios, ríos y pesca fluvial, etc., sobre las cuales se ejercen hoy atribuciones inconexas por los Departamentos del Interior, Agricultura, Defensa Nacional y organismos especiales. Por su parte, el informe sobre recursos naturales, requerido a un grupo de técnicos, bajo la dirección de L. Miller, se produce en pro de la creación de un Departamento de Recursos Naturales, cuya esfera de acción administrativa habría de comprender fundamentalmente las materias de fomento hidráulico, montes públicos y servicio forestal, segregando de la Secretaría de Ejército las funciones hoy a cargo del Servicio Militar de Ingenieros y del Departamento de Agricultura la administración de montes, así como del de Interior la administración de las llamadas zonas del interior.

Estas tentativas no han prosperado. La Comisión se ha inclinado por una reorganización a fondo de los Departamentos del Interior y de Agricultura, pero ha rechazado la creación de nuevos Departamentos, salvo en una materia, a la que nos referiremos más adelante.

Es interesante la sugerencia que hace el informe de que se cree en la Presidencia un organismo denominado «Board of Impartial Analysis for Engineering and Achitectural Projects», cuya función recuerda el papel de organismos más o menos similares existentes en países europeos. Se trata de un centro consultivo llamado a asesorar al Presidente y al Congreso sobre los proyectos de obras de los Departamentos, desde un punto de vista técnico y en relación con la economía general del país. Uno de los argumentos de más consistencia en favor de este nuevo organismo es el hecho reiterado de que los presupuestos de los proyectos que se presentan al Congreso son frecuentemente de un importe muy inferior al coste efectivo de la obra, lo que da lugar a obligados suplementos de crédito.

En cuanto a la estructura básica del Departamento de Interior se recomienda el que se excluya del mismo la administración de los territorios indios (que pasaría al nuevo Departamento de que nos ocuparemos a continuación), la administración de zonas del interior y las pesquerías comerciales, que se estima encuentran su lugar apropiado en el Departamento de Comercio. En cambio, el Departamento recibiría el control fluvial y la materia de puertos y aguas torrenciales, hoy a cargo del Servicio de Ingenieros Militares en la Secretaría de Ejército; la construcción

y conservación de edificios públicos, hoy atribuida a un organismo especial; la Delegación de Obras Federales y otras materias menos importantes. La cuestión batallona en este punto ha sido la conveniencia o no de transferir a un Departamento civil las funciones de administración portuaria y fluvial en la parte que hoy está atribuida al Servicio de Ingenieros Militares. Dos Vocales, McClellan y Manasco, han sido los exponentes del punto de vista airadamente conservador, llegando a calificar de irreflexiva la recomendación, por estimar que perjudica a la seguridad nacional (!) el privar a los ingenieros militares de las funciones que constituyen la base de su experiencia, y el fundamento de su responsabilidad, en tiempo de guerra.

Un voto particular ha sido formulado por el Vicepresidente de la Comisión, Acheson, y los Vocales Pollock y Rowe, propugnando la creación de un Departamento de Recursos Naturales, pues consideran que la reunión de esta materia con la de obras públicas en el del Interior creará una balanza desfavorable siempre al fomento de aquellos recursos y convertirá al Departamento en una especie de «holding Company».

Trabajo, Asistencia Pública y Seguridad Social.

En la Administración federal se estableció en 1903 un Departamento de Comercio y Trabajo. Diez años más tarde se segregó de éste y cobró propia entidad el actual Departamento de Trabajo. El problema ante el que ha parado su atención la Comisión es la dispersión de funciones que ha provocado la tendencia a desplazar a organismos especiales, atribuciones que son de la competencia natural de dicho Departamento. En consecuencia, el informe sugiere que se integren en el Departamento de Trabajo los servicios de colocación y compensación por paro obrero, el servicio de preparación de ex combatientes, el servicio de recluta militar (que no se estima conveniente situar bajo la dependencia de los Departamentos militares, porque su función «incluye consideraciones que requieren un criterio objetivo y no exclusivamente militar», mientras que, por otra parte, en cuanto puede afectar a la mano de obra, requiere la atención del Departamento laboral), y otras materias de menor entidad.

La única recomendación que se hace en todo el «report» de creación de un nuevo Departamento, se refiere a la materia de Instrucción Pública y Seguridad Social, sin que se haya sugerido denominación alguna. El nuevo Departamento habría de utilizar como base la actual Delegación de Seguridad Federal, uno de tantos organismos vinculados nominalmente al Presidente, del cual se separarían previamente una serie de dependencias (salud pública, alimentación y bebida, colocación y paro obrero), que habrían de pasar a una organización administrativa

para la Sanidad, cuya creación también se propone, y a los Departamentos de Agricultura y Trabajo, respectivamente. La organización de la Administración sanitaria ha dado lugar a intensos debates dentro de la Comisión. El problema aquí es la dispersión de la materia en una serie de organismos inconexos, carentes en la actualidad de una dirección unitaria verdaderamente efectiva. La mayoría de la Comisión se ha inclinado a recomendar la creación de la «United Medical Administration», que ordenaría, dentro de su ámbito de competencia, todas las actividades federales en materia de salud pública, asistencia médica, hospitales e investigación y prevención de enfermedades.

Comercio y empresas económicas federales.

El Departamento de Comercio, creado en 1903, ha sufrido también el proceso de segregación funcional provocado por la creación de unidades administrativas especializadas. El ámbito de competencia técnica de este Departamento, según sus normas constitutivas, incluía la acción administrativa sobre la industria, el comercio y el transporte. La Comisión recomienda, no sin restricciones, la devolución al Departamento de sus funciones propias. Ha rechazado, en cambio, la sugerencia formulada por uno de los informes técnicos de que se creara un Departamento de Transporte, mas no deja de advertir la peculiaridad de la materia, puesto que propone una distribución en el Departamento de dos grandes servicios: Transporte (Marina mercante, Aviación civil, Ferrocarriles, Transporte por carretera, etc.) e Industria y Comercio (interior y exterior, patentes, cooperación industrial, pesca, etc.), organización que implica detraer atribuciones de otras dependencias que tienen a su cargo aquellas materias.

Una de las cuestiones más sugestivas del «report», por su actualidad y porque constituye un problema en todos los países, es la relativa a las empresas económicas estatales, englobando en esta denominación toda forma de explotación económica en que el Estado aparezca financieramente interesado. La Comisión ha enfocado este áspero problema rebasando su criterio metódico de no entrar en la crítica de las materias en que el Congreso se ha pronunciado ya legislativamente, pero no ha logrado el acuerdo entre sus miembros más que en puntos muy aislados y desde luego al margen de fórmulas de vuelo general. Los resultados del informe son por ello evidentemente deslucidos. En Estados Unidos estas empresas estatales o paraestatales se distinguen, desde el punto de vista legal, en dos categorías: las sujetas al régimen de la «Government Corporation Control Act» de 1945 y las administradas al margen de este régimen legal en los Departamentos. Los objetivos generales de esta legislación son asegurar la fiscalización del Congreso en la creación, pre-

supuesto y censuras de cuentas de estas entidades. La Comisión ha formulado algunas propuestas de enmiendas a la legislación vigente, respetando y aun fortaleciendo sus principios capitales. Es interesante la recomendación de que se cargue un interés por el capital aportado para los gastos de primer establecimiento. El informe examina la situación y organización de muchas de estas empresas en particular, formulando recomendaciones al respecto, no siempre compartidas por todos los miembros de la Comisión.

CONCLUSIONES

El informe de la Comisión Hoover es una de las primeras exploraciones que hace una Administración de su propio aparato funcional. Mientras que un gran sector de la opinión europea parece haber claudicado ante la masificación administrativa, sin otra reacción que la de adjudicar a la expresión «burocracia» una respetable dosis de desdén, que se compadece bien con la actitud escéptica que consagra el «slogan» de que «cuando se trata de reducir la burocracia, lo primero que hay que hacer es crear el organismo correspondiente», Norteamérica ha preferido llegar a las vísceras mismas del Leviathan, recorriendo con minuciosidad clínica las porciúnculas de su vasto organismo y buscando afanosamente los criterios de reordenación funcional aptos para conseguir una más robusta salud administrativa. El tanto es de Norteamérica y es de justicia apuntárselo, empero sin estridencias.

Pues si este informe Hoover pone algo más de relieve que el hecho —ahora establecido en cifras astronómicas, conforme al ritmo de la hora— de que el individuo transcurrir hoy por modo casi íntegro dentro de una atmósfera administrativa, es, sin duda, que en el caso de Norteamérica tal clima se encuentra, además, forzado y enrarecido por fórmulas constitucionales muy del «buen tiempo viejo», las cuales están instaladas firmemente en los cimientos del edificio, pero aportan hoy cierto riesgo para la estabilidad de éste, en vista de un peso para el que no estaban calculadas.

Con ello no quiere decirse que este informe sea una confesión de impotencia democrática. No lo es por sus principios ni por sus conclusiones. Antes al contrario, persigue —y consigue— la difusión de las esencias democráticas por todo el organismo administrativo, si por tales esencias se entienden los principios de autoridad responsable, régimen de derecho y fiscalización de las asambleas representativas. Y hasta donde la democracia norteamericana emigra de las fórmulas constitucionales europeas hacia otras de autoridad más sólida en el Jefe del Ejecutivo, el informe dibuja más bien, y en cierto modo, un desplazamiento

regresivo. Efectivamente, más bien se orienta hacia el ejercicio de esa misma autoridad, mas no por acción inmediata y directa, sino cobrando previamente puntos de vista objetivos que la actual organización parece regatear al Presidente, jefe directo en la actualidad de dependencias sobre las cuales su dirección es en parte nominal y en parte efectiva y no siempre moralmente responsable.

La Constitución norteamericana, al menos en lo que a la concentración de funciones en el Presidente se refiere, está penetrada de proyecciones del panorama histórico en que surgió, el cual está hoy, como es obvio, decisivamente rebasado. Si el signo político del tiempo es la potenciación del Ejecutivo, ello lleva consigo una ponderada economía del mando, es decir, una distribución racional de las funciones, sin perjuicio de la línea firme y unitaria de la autoridad. La convicción de que el actual sistema norteamericano, al solicitar al Presidente directa y constantemente desde uno y otro punto de la organización, entorpece visiblemente su agilidad directiva, es el fundamento del reiterado criterio del informe, favorable al fortalecimiento de la autoridad de los jefes de Departamento y a la creación de organismos que canalicen la acción presidencial, regularizando la apelación inmediata a la suprema magistratura, que hoy caracteriza más o menos al sistema.

De la misma forma, la actitud democrática se ha sostenido firme en sus posiciones frente a la ofensiva del Ejecutivo en materia de fiscalización de gastos públicos. El actual sistema de intervención y censura de cuentas asegura, desde luego, el control por parte de las Cámaras; pero no es menos cierto que entorpece considerablemente la acción del Ejecutivo. Ha prosperado una fórmula de mediación que, objetivamente examinada, más habría de contribuir a agudizar la tensión de los puntos de vista que a componerla, si no fuera porque las posibilidades de que prospere en el Congreso son singularmente escasas.

También transpira criterios políticos firmemente arraigados el informe de la Comisión en materia de la Administración militar. La mera reseña de la actual posición del Secretario de Defensa que se ha hecho más atrás, pone de manifiesto que la actual organización es un modelo de difusión desordenada de la responsabilidad. La Comisión camina en su informe hacia fórmulas saludables, aunque innecesariamente éstas, en vez de apoyarse sobre criterios técnicos neutrales, vengan de una expedición demagógica por los senderos del más rancio antimilitarismo.

En lo demás los informes se contienen dentro de los problemas de mera estructura y gestión administrativa, y en este orden, como era de esperar, los aciertos alternan con fórmulas escasamente viables o de éxito dudoso, que en muchos casos han sido sugeridas como términos de mediación entre puntos de vista dispares. Así, por ejemplo, mientras el modelo de Presupuesto que se incluye en el informe es un aporte notable, digno por sí solo de un estudio muy detenido, la Comisión se

ha quedado muy acá del problema en la materia de las empresas económicas estatales, donde ha eludido las premisas político-económicas latentes en esta cuestión y ha desconocido sistemáticamente el aspecto de si tales empresas van a llegar a tener un papel de consideración en el cuadro gran capitalista de la economía norteamericana. En la materia de Asuntos Exteriores, la unificación del servicio diplomático con el personal del Departamento, así como la perfilación de un «status» propio de esta clase de funcionarios, es un acierto indiscutible, como lo es también la reafirmación del criterio de que al Departamento de Estado corresponde la política exterior en general y no la ejecución de programas específicos de acción regional en el extranjero. La Comisión, afortunadamente, no se ha dejado seducir por la idea de crear un organismo unitario para la «Administración de Ultramar», que hubiera englobado esferas de acción administrativa tan dispares como los programas de cooperación y reconstrucción económica, la administración de las zonas ocupadas y la de los «territorios» de los Estados Unidos.

Preside también el acierto sobre los informes que se preocupan de recomendar los ajustes de atribuciones para dar a cada Departamento la competencia sobre las materias propias de su función natural. Resalta la omisión de toda referencia a la Administración de Justicia en general y a la organización de su Departamento en particular, aun cuando sea preciso reconocer la índole específica de los problemas que habrían de plantearse en este orden.

La escasa acción administrativa del Gobierno federal en materia de instrucción y el moderado rango de los organismos que dirigen esta materia en el cuadro general de instituciones, se explica por subrogarse en ella la acción de los Estados y Municipios. La separación de las actividades de seguridad social del Departamento de Trabajo y su integración en uno de nueva creación, es reflejo de la creciente tendencia de proporcionar autonomía administrativa a una actividad que exige una considerable movilización de fondos y cuya conexión con los problemas de la relación laboral no es constante.

En resumen, el informe Hoover, sin conseguir los resultados espectaculares que hubieran podido obtenerse a través de un estudio preocupado por exigencias puramente científicas y no frenado por la intención de suavizar y mitigar las fórmulas para su actualización progresiva, es un trabajo verdaderamente notable, y cualquiera que sea la suerte de sus recomendaciones, nunca será infructuoso. En lo sucesivo, toda especulación sería sobre la Administración norteamericana —y hasta sobre la estructura funcional de su política— no podrá ignorar este «report», que parece dominar alguna de las futuras perspectivas de la Administración y brinda soluciones de interés no desdeñable a problemas de alcance general.

JESÚS F. FUEYO ALVAREZ

Letrado del Consejo de Estado.