

# ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LA PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS (LA OFICINA DE PRESUPUESTOS)

## *La soledad inicial de la Presidencia.*

Todas las facultades ejecutivas contenidas en la Constitución norteamericana están atribuidas, a título personal, a la Presidencia. Ciertamente ésta «podrá exigir la opinión escrita del funcionario principal de cada Departamento ejecutivo» (1), lo que no deja de ser importante, puesto que significa el reconocimiento constitucional de los Departamentos ministeriales y de los funcionarios. Pero ni a aquéllos ni a éstos, ni siquiera a la Vicepresidencia, atribuye la Constitución facultad ejecutiva propia. El Presidente las acapara todas, con lo que obtiene una investidura de gran prestigio, pero, al mismo tiempo, de gran desamparo constitucional para poder cumplir su misión (2).

George WASHINGTON creó cuatro Secretarías o Departamentos en 1789, al comenzar su primer período presidencial, con unas pocas docenas de funcionarios. Actualmente existen diez Departamentos ministeriales, treinta y nueve organismos independientes ligados directamente a la Presidencia, más de tres millones de funcionarios y, sobre todo, una especie de super-gabinete denominado «Oficina Ejecutiva del Presidente» (3).

La causa de que de la inicial soledad de la Presidencia se haya llegado a una de las organizaciones administrativas más complejas del mundo, estriba en las dos guerras mundiales. La necesidad de organizar un potente ejército federal hizo surgir un verdadero presupuesto federal y una compleja administración federal. Con anterioridad a estos sucesos del siglo XX, no existía prácticamente otra administración en los Estados Unidos que la

---

(1) Artículo 2, Sección 2, de la Constitución norteamericana.

(2) FINER afirma que «la Constitución y su aparato convencional le han proveído con nadie en quien pueda confiar; nadie que le pueda prestar un consejo aceptable y digno de confianza; nadie que le pueda fortalecer con la sinceridad que emana cuando un colega en el destino político se halla ligado a los resultados de los estímulos que da» (*The Theory and Practice of Modern Government*, 2.<sup>a</sup> ed., 1950, pág. 672).

(3) Ver el cuadro descriptivo inserto al final del trabajo (Anexo 1.<sup>o</sup>).

de los Estados federados. Fué Teodoro ROOSEVELT el primero en instar una organización administrativa para la Presidencia, que sólo se obtuvo en tiempos de Franklin Delano ROOSEVELT. El Comité de Organización administrativa creado por este último en 1936 lanzó el «slogan» de «The President needs help», y efectivamente, el Presidente necesitaba una ayuda eficiente para llevar a efecto la política intervencionista del «New Deal», y es precisamente durante sus continuados períodos presidenciales que llegan hasta la segunda guerra mundial, cuando se configura en toda su complejidad la organización administrativa de la Presidencia.

### *La Oficina Ejecutiva del Presidente.*

El Presidente sigue siendo el único responsable de toda la Administración norteamericana. Pero ésta es actualmente tan vasta, que el Presidente se ha visto obligado a rodear de una especie de super-administración, especialmente adicta, competente y muy cercana a su personal confianza. Para casos aislados suele acudir a la creación de Comisiones especiales, pero para la actividad permanente tiene a su lado la denominada Oficina Ejecutiva (4).

El núcleo de esta Oficina Ejecutiva ha sido la casa civil del Presidente. Originariamente nace en la misma Casa Blanca, y si no fuera por dificultades de acoplamiento espacial, toda la Oficina Ejecutiva se hallaría instalada en la misma residencia del Presidente, lo que revela la cercanía e intimidad que une al Presidente con esta administración especializada.

La Oficina Ejecutiva de la Presidencia está actualmente integrada por cinco organismos diferentes. Son la Oficina del Presupuesto, el Consejo de Economía, la Oficina de la Casa Blanca, el Consejo de Seguridad Nacional y la Oficina de Movilización Defensiva. La de mayores calidades administrativas, y también más clásica dentro de la modernidad, es la Oficina del Presupuesto, que será estudiada con mayor detalle más adelante.

La Oficina de la Casa Blanca es la Secretaría de la Presidencia, que actualmente se ha montado con un aparato y complejidad desorbitado si se hace una comparación con las tradicionales casas civiles de las Jefaturas de Estado. El Consejo Nacional de Seguridad fué creado en 1947 (5). Bajo la jefatura del Presidente, forman parte de él los Secretarios de Estado y de Defensa, los jefes de los tres Servicios armados y el Presidente de la Junta de Recursos de Seguridad Nacional. Su función es aconsejar al Presidente en la función de defensa nacional que constitucionalmente

(4) Denominada así por la Reorganization Act de 1939.

(5) La Ley pública núm. 253 del octogésimo Congreso (26 de julio de 1947) fusionó los Departamentos de guerra y marina en uno solo de defensa, a la vez que creaba un Establecimiento militar nacional y este Consejo de Seguridad nacional.

le corresponde (6). La Oficina de Movilización defensiva —creada en 1953— concentra en tiempo de paz las funciones que durante la segunda guerra mundial fueron conferidas a la Oficina de Movilización de guerra establecida el año 1943.

El Consejo de Economía es el heredero de la Junta de Planificación de los recursos nacionales, que fué suprimida por el Congreso en 1943. El jefe espiritual de dicha Junta era el ilustre profesor Charles E. MERRIAM, que con el famoso equipo de «brain trust» al servicio de ROOSEVELT, actuó como una especie de oficina de planificación, con gran disgusto por parte del Congreso. Pero suprimir el órgano resulta más fácil que abolir la función, máxime cuando, una vez terminada la guerra, se impuso la necesidad de ir a la política de pleno empleo (7). Por esta razón fué creado en 1946 el Consejo de Economía, integrado por tres Consejeros al servicio directo del Presidente (8).

#### *La Oficina del Presupuesto.*

Es ésta, sin duda, la Oficina o centro administrativo más importante de que se sirve constantemente el Presidente. El Director de esta Oficina es una de las personalidades más importantes del país. Es verdaderamente significativo que el actual Presidente lo haga participar en las deliberaciones del Gabinete de los Secretarios de despacho y también en las del Consejo de Seguridad Nacional.

El nombre «presupuesto» no debe inducir a la confusión de creer que solamente es ésa la función a desarrollar por este organismo, puesto que «también juega un papel de importancia creciente como plataforma de ayuda para que el Presidente descargue las grandes responsabilidades que recaen sobre él como jefe del Ejecutivo» (9). En efecto, constituye para el Presidente una Oficina de compensación legislativa —en ella se asesora cuando ha de ejercitar el derecho de veto—, un centro de gerencia y organización administrativa a la vez que de coordinación y planeamiento.

(6) El razonamiento de este tipo de funciones anejas a la Presidencia se halla en los debates del Comité del Senado para los asuntos navales del 79 Congreso, en su primera sesión de 1945, e impresos bajo el título de «Unification of War and Navy Departments and the Postwar Organization for National Security».

(7) Ver la «Full Employment Act» de 20 de febrero de 1946.

(8) Existe un interesante artículo publicado por los eminentes economistas E. G. NOURSE —que fué el primer Presidente del Consejo de Economía— y B. M. GROSS, sobre *The President's Council of Economic Advisors*, en la «American Political Science Review» de abril de 1948.

(9) Esta afirmación corresponde a PERCY RAPPAPORT, que es actual «Assistant» Director de la Oficina del Presupuesto, y se halla publicada en su importante artículo *The Bureau of the Budget: A view from the inside*, en «The Journal of Accountancy», marzo, 1956.

Puede asegurarse que no son muchos los pasos de carácter técnico-administrativo que el Presidente da sin acudir inmediatamente a este colosal cerebro de técnicos y allegados confidentes que se reúnen en la Oficina del Presupuesto.

El origen de esta Oficina se halla en la fundación del sistema de Presupuesto federal hace treinta y cinco años (10). La Ley de Presupuestos y contabilidad de 1921 creó la Oficina, si bien, a causa de las diferencias existentes entre el Senado y la Presidencia, se engarzó administrativamente la Oficina del Presupuesto dentro del Departamento del Tesoro, aunque directamente dependiente de la Presidencia. Con la Ley de reorganización de 1939, que creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, insertó dentro de la misma la Oficina del Presupuesto, que dejó desde aquel momento de formar parte del Departamento del Tesoro para depender directa e inmediatamente de la Presidencia, tal y como ya se había pretendido en 1921.

Las fuentes actuales de la Oficina del Presupuesto, además de la Ley de 1921, son las siguientes: 1) Ley de procedimiento de presupuestos y contabilidad de 1950; 2) Ley de control de las Corporaciones gubernamentales de 1945, que atribuyó dicho control a la Oficina del Presupuesto; 3) El título X de la Ley de clasificación de 1949, que confiere al Director de la Oficina del Presupuesto la facultad de dictar normas para unificar el control de los organismos públicos, y 4) La Ley de informes federales de 1942, que atribuye al mismo Director la facultad de coordinar la mecánica de los Servicios federales (11).

La lista de funciones de la Oficina del Presupuesto son las siguientes (12):

1. Preparar el Presupuesto federal y el programa fiscal de la nación, para someterlos a la consideración del Presidente.
2. Supervisar y controlar la administración y ejecución del Presupuesto.
3. Hacer estudios en el desarrollo de la mejora de los planes de organización administrativa, y aconsejar a los Departamentos ministeriales

(10) Sobre el sistema presupuestario de los Estados Unidos, el notable especialista Fritz MORSTEIN MARX ha preparado para la «Encyclopaedia Britannica» un breve, pero sustancioso artículo titulado *Governmental Budgeting in the United States*, que, por lo demás, contiene una esquemática exposición de la organización y funciones de la Oficina del Presupuesto.

(11) Existen, además, una serie de disposiciones que nosotros diríamos reglamentarias, pero que en Estados Unidos reciben el nombre de «Executive Orders», que complementan la materia. Son éstas las Ordenes ejecutivas núm. 9.384, de 4 de octubre de 1943; núm. 9.094, de 10 de marzo de 1942; núm. 10.072, de 29 de julio de 1949; núm. 10.033, de 8 de febrero de 1949; núm. 10.253, de 11 de junio de 1951, y la núm. 10.579, de 30 de noviembre de 1954.

(12) Esta lista de competencias fué señalada en la Orden ejecutiva núm. 8.248, de 8 de septiembre de 1939.

y demás organismos de gobierno en relación con las mejoras prácticas de la técnica administrativa.

4. Ayudar al Presidente a actuar los servicios administrativos de la manera más económica y eficiente.

5. Elevar mociones al Presidente sobre coordinación administrativa y sobre política legislativa.

6. Elaborar todos los proyectos de reglamentos u órdenes ejecutivas según determina la Orden ejecutiva núm. 7.298, de 18 de febrero de 1936 (ahora Orden ejecutiva núm. 10.006 de 9 de octubre de 1948).

7. Elaborar los planes generales de administración y fomentar la mejora, desarrollo y coordinación de los servicios de estadística.

8. Mantener, en todo caso, informado al Presidente de la efectividad lograda por los organismos administrativos en relación con la tarea fijada, y ajustar continuamente los planes a las realidades, verificando su coordinación y rectificación sobre la marcha.

De esta enumeración resulta bien claro que la Oficina del Presupuesto es el complemento de competencia que la autoridad presidencial precisa para actuar eficientemente toda la maquinaria administrativa norteamericana. Controla y coordina; es abundante fuente de iniciativas legislativas —a pesar del tan decantado principio de división de poderes, que tanto preocupó a los padres de la Constitución—; actúa la potestad reglamentaria; tiene la llave del presupuesto de gastos, y es el órgano de planificación y previsión. Pocas presidencias de gobierno de países parlamentarios tienen un organismo coordinador tan eficaz.

La naturaleza de estas funciones provoca la necesidad de que la Oficina del Presupuesto esté montada sobre unos canales que le mantengan en continuo contacto con los Ministerios y demás organismos gubernamentales. Estos canales son cinco y reciben el nombre de Divisiones de la Oficina; la primera es la División de Comercio y Finanzas; la segunda es la Internacional; la tercera es la de Trabajo y Bienestar; la cuarta es la militar, y la última es la de Recursos y obras.

Estas cinco Divisiones constituyen la dinámica y sistema de alimentación de la Oficina. Pero donde ésta trabaja, reelabora, construye, propone y controla es en sus cuatro Servicios o Suboficinas. Estas son las que prestigian y dan solidez e importancia a la institución. La primera es la de Presupuestos, la segunda es la de Legislación, la tercera es la de Administración y Organización, y la cuarta es la concerniente a Estadística (13).

Al frente del Centro está un Director, que es la pieza coordinadora de todas las actividades dentro de la Oficina. Está además en continuo contacto con el Presidente, con el Congreso, con los Ministros y demás organizaciones administrativas del país. Participa en los Consejos de Gabinete

---

(13) Ver el cuadro descriptivo al final (Anexo 2.º).

que el Presidente convoca y es una de las personalidades públicas más nueva, a la vez que más importante, de toda la nación.

Directamente dependiente del Director se halla un cuerpo de técnicos especializados que supera los doscientos cincuenta individuos. Todos ellos son experimentados veteranos de la Administración, lo que, por otra parte, supone una gran posibilidad de contactos directos y personales con los cuadros de procedencia.

La Oficina o Sección primera tiene por principal misión elaborar el presupuesto federal. Es una complicada función que se traduce en un apretado volumen de bastante más de un millar de páginas, que juega con números que ya exceden la inmensa cifra de los sesenta mil millones de dólares. Fácilmente se comprende que el Congreso no puede elaborar este complicado documento, ni siquiera puede ser comprendido por muchos representantes para los que se hacen ediciones resúmenes al alcance de los no expertos (14). El Congreso recibe todo el trabajo hecho de esta Sección primera de la Oficina del Presupuesto, que comenzó su tarea con trece meses de anticipación a la entrada en vigor del presupuesto —el ejercicio presupuestario en Estados Unidos comienza el 1 de julio—, y prácticamente se limita a aceptarlo tal y cual viene y aprobarlo. Obsérvese el arma tan colosal que este sistema sitúa en manos del Presidente. El es prácticamente el ordenador del gasto del país, y traduce en posibilidades económicas su programa de gobierno, que, normalmente, se halla contenido en su mensaje presupuestario que presenta al Congreso. Esta Oficina interviene también en el estudio de los créditos especiales y en toda la mecánica de ejecución del presupuesto, una vez aprobado. Asimismo está en continuo contacto con el Departamento del Tesoro que realiza las funciones de recaudación y caja.

La Oficina o Sección segunda es la legislativa. Su misión consiste en preparar el programa legislativo anual del Presidente; redactar los proyectos de ley —contra toda previsión constitucional—, desarrollar la plenitud de la potestad reglamentaria del Presidente e informarle sobre todos los proyectos de ley elaborados por el Congreso a fin de que aquél adopte la decisión de sancionar o, por el contrario, vetar. Esta Sección es el eslabón que engarza el Capitolio con la Casa Blanca, estableciendo un vaso comunicante de trasfusión de ideas y actividades entre el legislativo y el ejecutivo en un íntimo colaboracionismo que jamás pudieron haber soñado los autores de la Constitución.

La Oficina o Sección tercera, de Administración y Organización, es la que formula los planes de coordinación y los programas de mejora en la

(14) En efecto, los hechos e innovaciones más importantes del presupuesto son editados en forma breve y comprensiva bajo el título de *The Budget in Brief*. Pero es que además se hace una edición de bolsillo mucho más simplificada, que se titula *Your Federal Budget* y que suele ser la más usada, incluso por senadores y representantes.

administración y organización gubernamental. Estudia las relaciones, estructuras y actividades de todos los Departamentos y entidades públicas; observa los fallos y propone las enmiendas y correcciones necesarias para obtener la mayor eficiencia en los servicios (15).

Por último, la Oficina cuarta constituye un inmenso archivo de datos estadísticos. El Presidente, los Departamentos, e incluso el Congreso, están continuamente solicitando datos de esta Oficina, que conoce la anatomía y fisiología de la economía, administración y política norteamericana mejor que nadie.

La Oficina del Presupuesto está produciendo continuamente, y al margen de sus normales actividades, memorandums, recomendaciones, estudios. Sus miembros dan continuas conferencias. En general, puede afirmarse que dicha Oficina concentra y actúa la máxima sabiduría administrativa del país. Es así como la Presidencia norteamericana no se siente desbordada por el continuo crecimiento de funciones del Estado moderno; es porque tiene a su servicio el cerebro colectivo mejor organizado del mundo. El mérito principal corresponde al informe de la Comisión Hoover, que configuró esta especie de sistema de super-gabinete de eficiencia asombrosa.

### *Bibliografía.*

El presente trabajo ha sido preparado fundamentalmente sobre datos personalmente facilitados por el señor DONALD STONE, antiguo miembro y reorganizador de la Oficina del Presupuesto y en la actualidad Presidente del Springfield College (Mass.), y por el señor William F. FINAN, que es el Assistant Director de la Sección de Organización y Administración de la Oficina de Presupuestos. A ambos les quedo muy reconocido por los materiales suministrados. Además de alguna información bibliográfica que doy en notas, deben considerarse como fundamentales el *Report with Special Studies*, del President's Committee on Administrative Management (1938); el artículo de F. MORSTEIN MARX *The Bureau of the Budget: Its evolution and present role*, en la «American Political Science Review», 39, 653. 869 (1945), y el libro de H. D. SMITH *The Management of your Government* (1945).

Desde el punto de vista financiero, la bibliografía es mucho más abundante; pueden verse los libros de: A. E. BUCK, *Public Budgeting* (1929):

---

(15) Una excelente prueba de la mentalidad de los miembros de esta Sección se acredita en la ponencia construida por dos de ellos —W. F. FINAN y A. L. DEAN— para el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado recientemente en Madrid (3-8 de septiembre de 1956). Su título es *Procedures for the preparation and implementation of administrative reforms*, publicado por el I. I. C. A. de Bruselas.

Daniel T. SELKO, *The Federal Financial System* (1940), y el de J. W. SUNDELSEN, *Budgetary Methods in National and State Governments* (1938).

Existen, además, un número considerable de informes redactados por la propia Oficina del Presupuesto o por alguna de sus Secciones, que se hallan publicados por la U. S. Government Printing Office de Washington y que se venden por la Superintendent of Documents. Uno, por ejemplo, que tiene gran importancia para la organización administrativa es el *Report to the President* confeccionado por el President's Advisory Committee on Management (diciembre de 1952).

ANTONIO CARRO MARTINEZ

Letrado del Consejo de Estado.





# OFICINA DEL PRESUPUESTO

