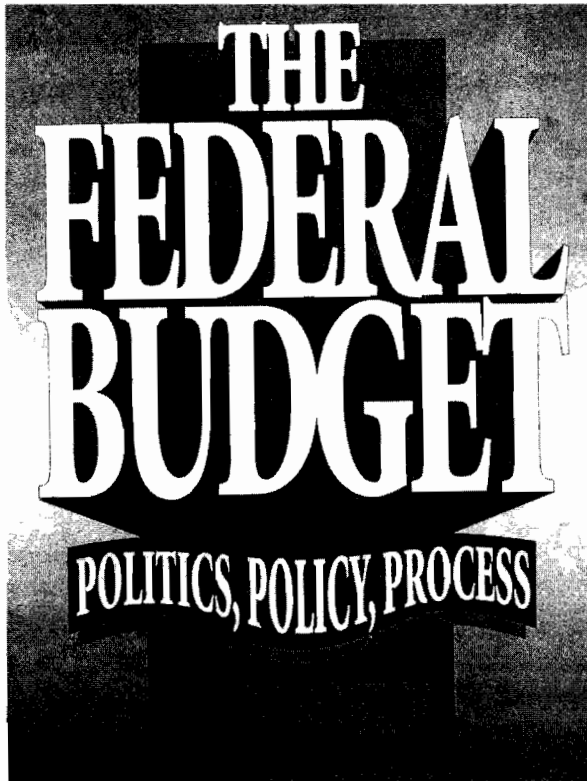


SCHICK ALLEN,
THE FEDERAL BUDGET, POLITICS, POLICY PROCESS

THE BROOKINGS INSTITUTION, WASHINGTON, DC, 1995, 223 pp.

En el prólogo se destaca claramente la importancia de escribir un libro sobre el presupuesto. Al respecto se dice que la elaboración, el análisis



y la aprobación del presupuesto es uno de los procesos más importantes de nuestro tiempo desde diversas ópticas: la económica, porque siempre constituye un reto gastar de una manera eficiente y porque el monto de los recursos que se manejan constituye generalmente una parte importante del Producto Interno Bruto del país de que se trate —en los Estados Unidos de Norteamérica casi una cuarta parte—; la política, porque el poder ejecutivo tiene que plasmar en el presupuesto sus políticas, sus metas y la forma de lograrlas, por lo que se constituye en la mejor manera que tiene el poder legislativo para juzgar la actuación del poder ejecutivo. En este

contexto lo que se propone el autor es explicar cómo es el proceso presupuestario.

El los dos primeros capítulos, que se refieren al presupuesto a finales del siglo veinte y a la aritmética en el presupuesto, Allen Schick nos tra-

ta de introducir a la complejidad de la materia que exige, por tanto, una activa participación de las oficinas especializadas del poder ejecutivo y del poder legislativo, esto es, la oficina que administra el presupuesto, mejor conocida por sus siglas en inglés como OMB, y la oficina del presupuesto en el Congreso, la CBO.

En 1968 el gobierno federal de los Estados Unidos adoptó el principio de unidad presupuestaria para unificar todas las cuentas de ingresos y gastos, con la finalidad de que fuera un instrumento útil para evaluar la política económica. Por lo tanto, en el presupuesto existen tres grupos principales de fondos: los generales, los especiales y los fideicomisos. Los generales son aquellos que no están destinados por ley a un propósito específico y que en consecuencia, no existe una conexión expresa entre ingresos y gastos. Con este rubro se pagan los gastos de defensa, los intereses de la deuda pública y los gastos operativos de la mayor parte de las agencias federales. En esta cuenta se concentran casi dos terceras partes del total de los ingresos federales y tres cuartas partes de los gastos, por lo que el déficit presupuestario se encuentra en los fondos especiales. Los fondos especiales están destinados para propósitos específicos pero no están designados por la ley como fideicomisos; la mayor parte de ellos, como el fondo para la conservación del agua y de la tierra o el fondo nacional para el refugio de la vida salvaje, están financiados por los derechos que se les cobran a los usuarios o por otras percepciones especiales. Los fideicomisos o *trust funds*¹ están restringidos por la ley para los usos o programas específicamente designados. Estos fondos reciben la mayoría de sus ingresos de impuestos afectados o impuestos especiales, como los impuestos para la seguridad social. A diferencia de los fondos generales en lugar de déficit tiene excedentes que el gobierno federal toma prestados y por los cuales les paga intereses a tasas preferenciales. En el mismo tenor, el autor explica todas y cada una de las partidas que componen el presupuesto.

Un punto muy importante lo constituyen las proyecciones económicas que se deben realizar y las hipótesis de comportamiento económico. Lo anterior significa que ningún impuesto y gasto es neutral, por lo que hay que tomar en cuenta los efectos que el presupuesto va a tener y por otra parte, hay que ubicar estos efectos en las diferentes hipótesis del probable comportamiento que la economía nacional y mundial va a tener.

En el capítulo tercero, Allen Schick nos describe el proceso de elabo-

¹ También puede traducirse como fondo independiente del presupuesto o fondo presupuestario.

ración del presupuesto. Analiza, en primer lugar, la evolución de la legislación en la materia para establecer los tiempos y actividades que le corresponden a cada organismo. Es pertinente comentar que el año fiscal comienza en los Estados Unidos el primero de octubre de cada año. En consecuencia con el capítulo tercero, en el siguiente se destaca la participación del presidente, el cual debe enviar al Congreso su proyecto de presupuesto a más tardar el primer lunes del mes de febrero, el cual debe contener la estimación de gastos, ingresos, endeudamiento y deuda para el siguiente año fiscal; contiene además, las normas relativas a dichas estimaciones y los datos actuales de la economía y las estimaciones de su futuro comportamiento, y le proporciona información detallada de las finanzas de las agencias y programas federales.

Los capítulos cinco, seis, siete y ocho son de sumo interés porque se refieren a la diversa actuación que tiene el Congreso una vez que recibe el presupuesto. En primer lugar, a partir del año de 1975, emite una resolución que es aprobada por la Cámara de Diputados y Senadores y que contiene una visión de conjunto del presupuesto, una lista de las partidas y algunas directrices. Después puede o no darse un proceso denominado "*reconciliation*", que tiene por objeto reducir ciertas partidas para ajustar las cuentas del déficit. Posteriormente, se revisa la legislación fiscal para que esté acorde con las estimaciones de ingresos, y se legisla para autorizar los gastos, ya sea a través de una legislación general de autorización, o mediante la asignación presupuestaria que autoriza a las agencias a incurrir en obligaciones y gastos, y a la tesorería a realizar los pagos destinados para esos propósitos.

Los dos últimos capítulos los dedica a la administración del gasto público federal y al control del mismo. Curiosamente, señala que la percepción es que los gastos discrecionales están fuertemente controlados y se ha dejado a un lado el control de los gastos ordinarios sin embargo acertadamente señala que reclamar un fuerte control del presupuesto y hacerlo son dos cosas muy distintas y distantes.

Se trata de un libro importante porque ubica al presupuesto en su justa dimensión: como un instrumento de política económica del poder ejecutivo y como una oportunidad de control y de legislación por parte del legislativo. Por otra parte, estamos frente al análisis de un proceso muy complejo en el que deben participar los dos poderes conjunta y coordinadamente. En Estados Unidos no se entendería un presupuesto que es aprobado sin discusión y sin enmiendas. Es interesante conocer la ardua participación del Congreso en la conformación final de las estimaciones de ingresos y egresos, para poder así confrontar nuestra realidad.

