

**ASOCIACION INTERAMERICANA E IBERICA
DE PRESUPUESTO PUBLICO**

Autoridades de ASIP

Consejo Deliberante

Presidente

Sr. Antonio Amado (Brasil)

Vicepresidente 1º

Sr. Federico Montero Hita (España)

Vicepresidente 2º

Sr. Carlos Altamirano Toledo (México)

Auditor Titular

Sr. Stalin Nevares (Ecuador)

Auditor Suplente

Sr. Pedro Naranjo Esculfi (Venezuela)

Consejo Ejecutivo

Presidente

Sr. Miguel Angel Bolivar (Argentina)

Vicepresidente 1º

Sra. Rosalía Bravo de Vargas (Costa Rica)

Vicepresidente 2º

Sr. Isaac Umansky (Uruguay)

Secretario Ejecutivo

Sr. Horacio Muscia (Argentina)

Director de Administración

Sr. Alfredo Agulleiro (Argentina)

Director de Capacitación y Asistencia Técnica

Sr. Angel Gorostiaga (Argentina)

Dirección de la Sede

Florida 1 - Piso 5 - Oficina C (1005)

Buenos Aires - Argentina

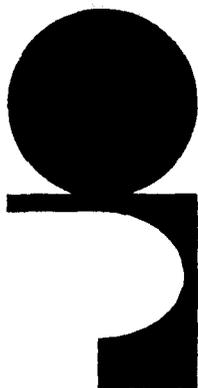
Teléfonos: 331-2449 Horario: 10 a 17 Hs.

(hora de Argentina)

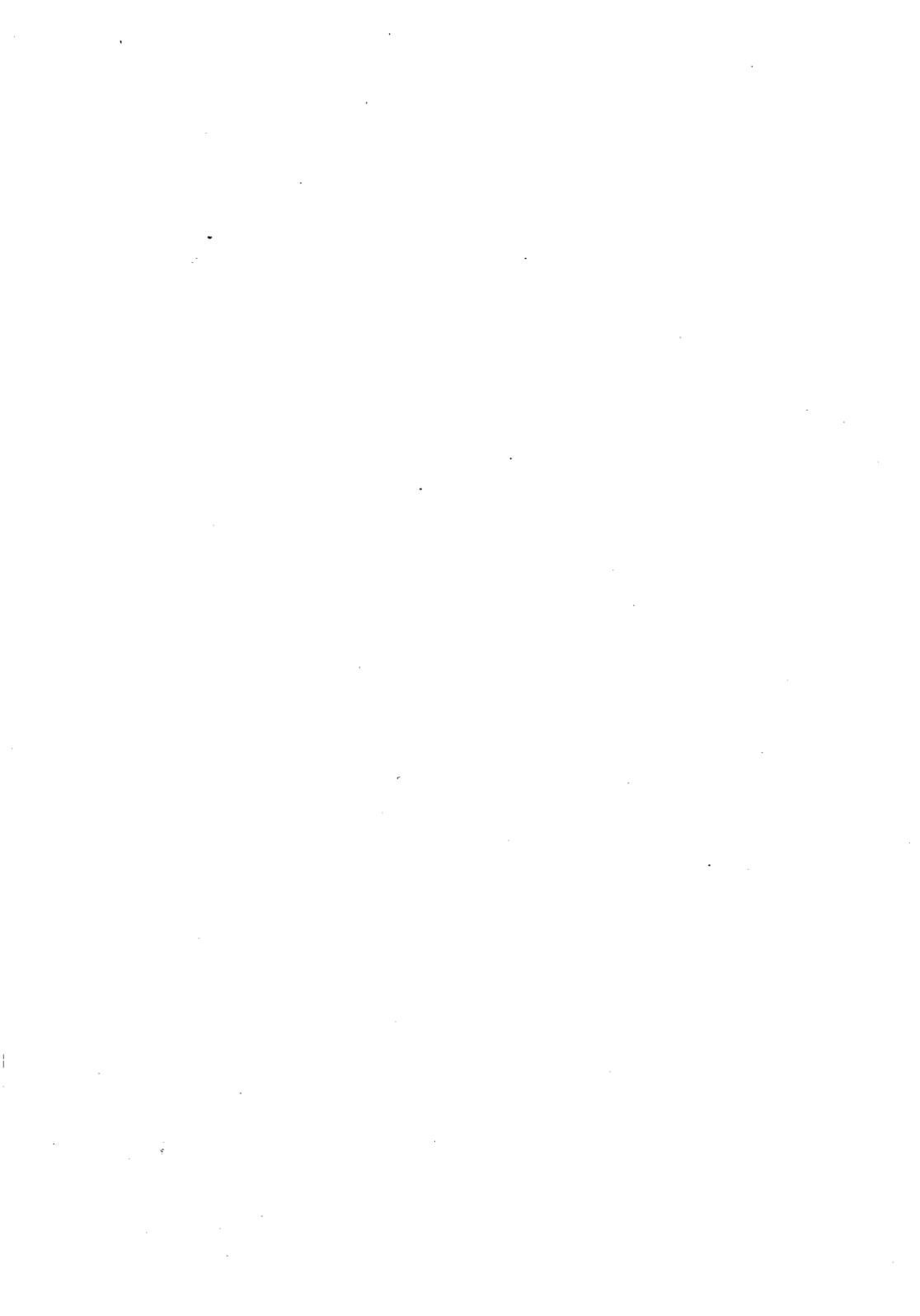
**Publicación de la Asociación Interamericana e Ibérica
de Presupuesto Público**

Secretario de Redacción

Sr. Adolfo E. RINALDI



**ASOCIACION
INTERAMERICANA
E IBERICA DE
PRESUPUESTO
PUBLICO**



Editorial

Desde el 19 al 23 de mayo se concretó la realización del XVIII Seminario Interamericano de Presupuesto en Washington (EE:UU.). El mismo fue todo un éxito por la cantidad de participantes extranjeros y de países representados, por los trabajos elaborados y los temas expuestos. el Seminario puso de manifiesto la incorporación a ASIP de la Asociación Americana de Presupuesto, aglutinando hoy a quince países, entre los que se encuentra España, madre patria de Hispano-America, y a ésta gran nación del norte de nuestro continente: los Estados Unidos.

Asimismo, en esos días, se realizó la Asamblea Extraordinaria de la ASIP en la cual se decidió mantener la sede en Buenos Aires procediendo a nombrar nuevas autoridades. Ello implica un cambio en los integrantes del Consejo Ejecutivo y en consecuencia, los que hasta hoy, más precisamente hasta fines de junio, tuvimos la responsabilidad de conducir a la ASIP, dejamos paso a nuevas autoridades. Este cambio fortalece la Institución, le da nuevas fuerzas e iniciativas para revitalizarla y renovarla. Este editorial es, entonces, una despedida que, nuevamente, hace posible algunas breves reflexiones.

Desde el mes de octubre de 1971, hace ya veinte años, fecha del Primer Seminario de Interamericano y época en la cual nuestra Asociación ensayó sus primeros pasos, mucho camino se ha recorrido; se ha venido configurando un mundo de trabajo intelectual apasionante y enriquecedor. En ese lapso se han concretado diez y ocho Seminarios y muchas cosas han cambiado, en particular en la orientación teórica sobre el papel del Estado, que como "motor del desarrollo" ha pasado, en un contexto de inflación, endeudamiento público y déficit fiscal, a centrar el accionar en cubrir el déficit, generar un superavit operativo capaz de atender los intereses de la deuda y renovar y reprogramar el endeudamiento. Hoy nos toca vivir "épocas de ajustes"; agotando posibilidades de reducciones de gastos corrientes, minimizando la inversión pública, aumentando la presión tributaria, combatiendo la evasión impositiva, privatizando las empresas estatales, estamos aproximándonos al límite de "lo ajustable".

Afortunadamente se están explorando otras vías que tienen relación con una estrategia que involucre la definición de "la misión" del sector público, que permita fijar "objetivos adaptables" y que se concrete en "políticas específicas"; que impliquen fortalecer el rol de "asignación de los recursos públicos".

Qué implicancias tiene ésto para los hombres de presupuesto?.

Significa nada menos que la búsqueda de soluciones técnicas para adaptar el instrumento a las nuevas requisitorias de la Gerencia Pública. No se trata sólo de analizar las causas del fracaso en la implementación de ciertas técnicas ni de evaluar la corrección de algunas estructuras presupuestarias, sino de algo más profundo y más exigente, ya que puede significar la extinción de soluciones hasta ahora aceptadas. Se nos plantea el desafío de cuestionarlas y cuestionamos en nuestras "creencias presupuestarias". Es nuestro deber no sólo perfeccionar el enfoque, sino someterlo a un severo análisis en lo que hace a su eficacia para el nuevo rol y, en su

caso, cambiarlo.

En los últimos cuatro años nos hemos esforzado en dar a ASIP una clara continuidad al servicio de los países y de las asociaciones miembros. Esa continuidad se ha reflejado en hechos tales como haber colaborado en cuatro seminarios y publicado doce revistas. Asimismo, hemos concretado la vinculación con el Consorcio Financiero Intergubernamental, con ILACIF y hemos iniciado conversaciones con AID, la Fundación Alemana para el Desarrollo y con el Banco Interamericano de Desarrollo, para la realización de actividades en la línea antes mencionada. España ha comprometido una publicación sobre las realidades presupuestarias de nuestros países y la realización del próximo Seminario de Presupuesto en 1992.

ASIP debe continuar en un papel protagónico. Si hay algo inaceptable, es una institución dedicada al estudio, investigación y difusión de un campo de conocimiento, que sea estática y no actualizada. La Asociación como aglutinante de la profesionalidad destacada en el campo de los estudios presupuestarios, debe liderar en la búsqueda de respuestas; sólo el cuestionamiento permanente y el trabajo intelectual sistemático puede ser nuestra respuesta.

**REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION
Y PRESUPUESTO PUBLICO.**

**PONENCIA PRESENTADA POR
GUATEMALA AL
XVII SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO
DE PRESUPUESTO PUBLICO.**

REGIONALIZACION DESCENTRALIZACION

Y

PRESUPUESTO PUBLICO

PONENCIA PRESENTADA POR GUATEMALA AL XVII SEMINARIO INTERAMERICANO E IBERICO DE PRESUPUESTO PUBLICO.

CONTENIDO:

I. INTRODUCCION

II. ANALISIS CONCEPTUAL

1. La Regionalización
2. La Descentralización
3. Consejos de Desarrollo
4. Planificación Participativa

III. MARCO LEGAL

1. El Enfoque Constitucional
2. Ley Preliminar de Regionalización
3. Ley de los Consejos de Desarrollo

IV. PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

1. Planes y Presupuestos Regionales

V. SISTEMA DE GOBIERNO, ADMINISTRACION Y COORDINACION REGIONALES

1. Introducción
2. Organización y Funcionamiento de la Planificación
3. Desconcentración de los Ministerios
4. Desconcentración de las Finanzas Públicas
5. Desconcentración de las Instituciones
6. Coordinación a los Distintos Niveles
7. Evaluación del Plna del Presupuesto Regionales

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones
2. Recomendaciones

I. INTRODUCCION

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, la planificación principió a ser aplicada en Guatemala en los comienzos de la década de los sesenta. Los primeros planes fueron formulados con la convicción de que se trata de un proceso importante para decidir hacia donde se quiere llevar a un país mediante un proyecto político. Así, se formularon estrategias de desarrollo, se establecieron objetivos a mediano plazo y se delinearon las políticas y acciones a ejecutar para superar la difícil situación económica, política y social del país. Por distintas causas, es bien sabido que el modelo escogido no dió los resultados esperados y que en la realidad de nuestro país, las circunstancias y los regímenes políticos no fueron favorables ni cooperadores con el sistema de planificación implementado.

La adopción, adaptación e implementación del sistema de Presupuesto por Programas, entendido principalmente como instrumento de la planificación, se efectuó también a mediados de los años sesenta. Se cifraron muchas esperanzas en los programas y proyectos de desarrollo preparados para el efecto, algunos de los cuales se ejecutaron, aún cuando en el curso de su realización física no se respetaron las especificaciones y los objetivos. La descoordinación institucional, la escasez de recursos financieros y la deficiencia de la administración pública en su conjunto, no permitieron realizaciones exitosas, sino en muy contados casos. Aunado a lo anterior, la falta de integración social, la inestabilidad política y fundamentalmente las desigualdades regionales agravadas por la migración de grandes masas de población que se han ido concentrando en la capital de la República, han sido causas de imposibilidad para lograr un verdadero despegue hacia el desarrollo.

Precisamente en la línea de atacar los problemas de centralización y deficiencia administrativa, en los primeros cuatro años de la década de los setenta, se lleva a cabo una primigenia reforma administrativa que se sustenta primordialmente en la descentralización. Es así como se crearon varias instituciones con cierto grado de autonomía funcional y administrativa, con personalidad jurídica y capacidad para ejercer derechos y contraer obligaciones y con facultades para agenciarse recursos financieros con carácter privativo. Estas instituciones vienen funcionando desde entonces, unas como empresas públicas y otras como entidades descentralizadas, pero en su organización heredan el más grande defecto de la administración central, cual es la concentración de sus órganos en la capital de la república donde las decisiones las toman casi solamente los funcionarios de la cúpula del poder. Se puede decir entonces que se efectuó una descentralización por cuanto se transfirieron poderes de administración, jurídicamente, de los órganos centrales de las nuevas

instituciones, pero se mantuvo la centralización en la organización de esas entidades, con lo cual se accentuó el problema de la macrocefalia. Por otra parte, tales instituciones no fueron capaces de generar suficientes recursos propios para su desarrollo, lo que las hizo depender siempre del Gobierno Central, por la necesidad de obtener aportes o subsidios para cubrir sus déficits presupuestarios.

Los problemas político-sociales agudizados en los años de 1978 a 1983, imposibilitaron avances en la materia; sin embargo, tanto en esos años como en los dos siguientes, el problema de la centralización se mantenía latente y no faltaron voces y demandas sobre la necesidad de llevar a cabo la regionalización del país. Es así como en el año 1985 cuando se discutía en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente los principales problemas nacionales, no podía dejarse por la borda esta situación. Resultado de ello es que la nueva Constitución Política de la República que entró en vigencia el 14 de enero de 1986, consigna como una de las obligaciones primordiales del Estado "promover en forma sistemática la descentralización económica y administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país".

El mandato constitucional ha principiado a ejecutarse con la emisión y promulgación de algunas leyes y reglamentos, así como la ejecución de algunas acciones encaminadas a lograr los objetivos de la regionalización. No obstante, pareciera que existe cierta confusión en los términos y en los conceptos que se consideran básicos para la reforma, si se toma en consideración que todo ello va encaminado al desarrollo nacional, lo que implica la necesidad de tener conciencia de los efectos que un proceso de tal magnitud tiene en los aspectos geográficos, económicos, políticos y sociales.

Por esa razón, dentro de un marco teórico, se intenta a continuación explicitar los conceptos básicos que sustentarán las políticas y acciones a realizar para lograr los objetivos propuestos.

II. ANALISIS CONCEPTUAL

1. La Regionalización

Actualmente la división geo-política y administrativa del país, para efectos de gobierno y administración interior, descompone el territorio nacional en Departamentos y éstos se dividen en Municipios. Existen 22 departamentos y 329 municipios, éstos últimos, de acuerdo a la Constitución, gozan de autonomía.

La centralización en el Departamento de Guatemala y más bien en el área metropolitana constituida por la capital y parte del los municipios vecinos a ella, tiene efectos desastrosos en la administración pública. Existen desequilibrios económicos entre una y otra región, los cuales no se han considerado al efectuar la distribución de los recursos destinados a inversión, por falta de un adecuado planeamiento. Por otra parte, los servicios públicos que el Estado está obligado a prestar a la población, se establecen, sin tomar en consideración las magnitudes de

habitantes de las áreas a cubrir, lo que en cierta medida agrava las desigualdades regionales.

La Regionalización persigue readecuar la división política y administrativa del territorio nacional, para viabilizar el desarrollo del país, eliminando el gran desequilibrio existente. Se entiende que la regionalización persigue un desarrollo integral, debiendo abarcar todos los aspectos económicos, políticos, sociales, administrativos e institucionales.

2. La Descentralización

Para que pueda viabilizarse el desarrollo regional, se propicia la descentralización política y administrativa del Estado y sus instituciones autónomas y semiautónomas, con el objeto de lograr eficiencia administrativa y facultar la toma de decisiones a niveles inferiores o en cierta medida paralelos a la cúpula del poder, en la circunscripción geográfica que abarque la región de que se trate.

En algunas acciones que se han llevado a cabo en este sentido, no hay claridad en los conceptos de descentralización y de las distintas formas en que ésta puede desarrollarse cuando hay voluntad y decisión política de hacerlo.

Para una explicitación de los distintos términos, podemos dividir la Descentralización en dos ramas principales: La Descentralización Política (llamada Devolución por algunos autores), y la Descentralización Administrativa o Desconcentración.

La Descentralización Política se lleva a efecto, cuando el Gobierno Central transfiere parte de su poder, trasladando algunas de sus atribuciones a otra entidad gubernamental existente o que sea creada con ese objeto; o bien cuando transfiere atribuciones o actividades específicas a organismos no gubernamentales, a empresas privadas (privatización) ó a entes corporativos existentes.

La Descentralización Administrativa o más comúnmente llamada Desconcentración sucede cuando un organismo, ministerio o entidad, delega algunas de sus funciones o atribuciones en uno de sus agentes o dependencias, ubicadas en un nivel subordinado o inferior dentro de la estructura organizacional. En otras palabras, la desconcentración es el desplazamiento de atribuciones, tareas o actividades hacia niveles inferiores de una misma línea funcional, en donde sin dejar de depender del organismo o ministerio central, pueden tomar decisiones o resoluciones, dentro de los límites que permita la delegación conferida.

Volviendo a la Descentralización Política, se puede citar cinco casos de transferencia de poder y atribuciones, así: 1) Descentralización hacia entidades gubernamentales existentes con jurisdicción territorial previamente delimitada; 2) Descentralización hacia entidades públicas que se crean con un fin determinado, pero con cierto grado de autonomía funcional; 3) Descentralización hacia organismos no gubernamentales (ONGS) a los que se les delega la ejecución de determinado programa o proyecto que encaja dentro de sus objetivos, para lo cual el Gobierno les transfiere los recursos mínimos necesarios; 4) Descentralización al convertir una

empresa pública en privada y 5) Descentralización al convertir un proyecto o servicio público en una empresa mixta, en la que el Estado participa conjuntamente con accionistas privados y/o representantes de los trabajadores. A ciertos casos de éstos se les ubica dentro de la llamada Co-gestión.

En el caso de la Regionalización como se ha planteado en nuestro país, se comprende claramente que lo que se quiere llevar a cabo es primordialmente la **desconcentración**, pues lo que se pretende es desatascar la administración pública que concentra todas sus acciones en los organismos, ministerios o instituciones ubicadas en la capital, para situar en las Regiones, unidades que puedan resolver solicitudes y expedientes de toda naturaleza y tomar las decisiones que correspondan, siempre dentro del ámbito geográfico que abarque la región y dentro de los límites de la delegación de funciones conferida.

3. Consejos de Desarrollo

La creación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se fundamenta en las exigencias de la descentralización y la regionalización y tiene por objeto asegurar, promover y garantizar la participación de la población en la identificación de problemas y en la búsqueda y aplicación de soluciones a las necesidades sentidas y expresadas por la población. También tiene la función de coordinar la administración pública y ejercer cierta supervisión en la ejecución de los programas y proyectos presupuestarios para cada región.

La intencionalidad de la ley establece que los esfuerzos en favor del desarrollo y el ordenamiento territorial deben ser orientados a superar las desigualdades sociales y económicas existentes entre las diferentes regiones del país y entre los habitantes de las áreas urbanas y los de las áreas rurales.

4. Planificación Participativa

Con la creación del Sistema de Consejos de Desarrollo, se establecen las bases para la integración de un Subsistema de Planificación Participativa. En cada uno de los Consejos, la ley establece que el Secretario será el funcionario de más alta jerarquía del Órgano de Planificación al nivel jurisdiccional que corresponda. Así en el Nacional, el Secretario es el funcionario de más alto nivel del Órgano de Planificación, y este órgano actuará como la Secretaría Técnica del Consejo Nacional, con una serie de atribuciones entre las que destaca la de formular la estrategia y las políticas nacionales de desarrollo y elevarlas a aprobación del Consejo, así como efectuar la planificación global después de aprobadas las políticas.

En los Consejos Regionales de Desarrollo, que son presididos por el Coordinador Regional quién **representa** al Presidente de la República, la Secretaría la ejerce el Jefe de la Oficina Regional del Órgano de Planificación, quién también dispondrá de una Unidad Técnica o Secretaría, donde se llevarán a cabo las atribuciones de planificación regional. En similar forma se organiza esta parte del sistema en los

Consejos Departamentales de Desarrollo. En los Consejos Municipales de Desarrollo podrá establecerse una unidad de planeamiento que no dependerá del Órgano de Planificación del Estado, debido a la autonomía de los Municipios, pero podrá hacer en ese sentido un trabajo coordinado con las demás unidades de planificación.

La Ley de los Consejos de Desarrollo al establecer esta estructura funcional, aplicó en el área de planificación uno de sus fundamentos filosóficos, cual es la **participación**. Dada la integración de los distintos consejos, puede verse que además de los representantes de los organismos del Estado, participan representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, de cooperativa, de agrupaciones sociales y demás organismos no gubernamentales. Y es claro que teniendo como subordinado al subsistema de planificación, en los distintos niveles del sistema de consejos, éstos intervendrán directamente en la identificación de las necesidades de la población, en la priorización de las acciones a emprender para atender esas necesidades en la formulación de proyectos, en el establecimiento de programas de desarrollo y en la aprobación del Plan Regional de Desarrollo que se formule para cada una de las regiones.

III. MARCO LEGAL

1. El Enfoque Constitucional

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 224, segundo párrafo, estatuye que la administración pública será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales, que podrán estar constituidos por uno o más departamentos, para dar impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

En su Artículo 225 la Constitución establece que para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el Presidente de la República y le fija como principal atribución la de formular las políticas de desarrollo, así como el ordenamiento territorial. El Artículo 226 indica que las regiones que se establezcan contarán con un Consejo Regional de Desarrollo, presidido por un Representante del Presidente de la República. Los Artículos 227 y 228 disponen el gobierno de los departamentos y el establecimiento, en cada uno de ellos, de un Consejo Departamental de Desarrollo que será presidido por el Gobernador Departamental.

Los citados preceptos constitucionales están dirigidos a transformar una administración deficiente, congestionada, centralizada, en una administración dinámica, eficiente y descentralizada, que facilite el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas gubernamentales. Los consejos de Desarrollo constituyen la columna vertebral para lograr una organización que promueva el desarrollo de los municipios, departamentos y regiones del país. La Reforma Administrativa debe concentrar su esfuerzo en reorganizar el aparato administrativo impulsando de manera gradual y con firmeza la desconcentración de los ministerios e instituciones, para

que funcionen los Consejos de Desarrollo y se inicie en firme el desarrollo de cada una de las regiones. Los Sistemas de Apoyo, Planificación, Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Compras y Procesamiento Electrónico de Datos deben ser regionalizadas en cuanto se logre un buen grado de avance en la desconcentración.

2. Ley Preliminar de Regionalización

El Congreso de la República emitió en diciembre de 1986 el Decreto nro. 70-86 que contiene la Ley Preliminar de Regionalización, por medio de la cual se establecen ocho regiones con una delimitación geográfica para el funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo. En el Artículo 1º. de dicha ley se consigna como objetivo de regionalización "descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población".

Las regiones están integradas geográficamente por departamentos, en la forma siguiente:

REGION	DEPARTAMENTOS
I Metropolitana	Guatemala
II Norte	Alta Verapaz y Baja Verapaz
III Nor-Oriente	Izabal, Chiquimula, Zacapa y El Progreso.
IV Sur-Oriente	Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa.
V Central	Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla
VI Sur-Oriente	Huehuetenando y Quiché.
VII Nor-Occidente	San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez.
VIII Petén	El Petén.

3. Ley de los Consejos de Desarrollo

En septiembre de 1987, el Congreso de la República emitió el Decreto nro. 52-87 que contiene la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Además del Consejo Nacional, de los Consejos Regionales y los Departamentales, ya creados por la Constitución Política de la República, la Ley crea los Consejos Municipales y Locales de Desarrollo, con lo cual se establece un sistema piramidal de Consejos.

Para los fines de este documento, interesan principalmente los Consejos Regionales de Desarrollo, que de conformidad con el Artículo 5 de la ley citada, se integran así:

- a) El Coordinador Regional, quien en representación del Presidente de la República, lo preside;
- b) El Gobernador de cada uno de los departamentos que integran la región;

- c) Un Alcalde, como representante de las Corporaciones Municipales por cada uno de los departamentos que integren la región;
- d) El Jefe de la Oficina Regional del Organo de Planificación del Estado, quien actúa como Secretario;
- e) Un representante del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural y de los Ministerios que el Presidente de la República considere necesarios;
- f) Dos representantes por las cooperativas de primer grado de la región, domiciliados y residentes en el área;
- g) Dos representantes por las asociaciones industriales, agropecuarias, comerciales y financieras que operen en la región;
- h) Dos representantes por las organizaciones de trabajadores que operen en la región;
- i) Dos representantes por las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que trabajen en la región.

Las funciones del Consejo Regional de Desarrollo las fija el Artículo 6 de la ley y son las siguientes:

- a) Promover el desarrollo económico, social y cultural de la región;
- b) Promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas;
- c) Promover y coordinar los consejos departamentales que integren la región;
- d) Proponer planes, programas y proyectos de desarrollo para su región;
- e) Establecer las necesidades de financiamiento para la ejecución de los planes y programas de desarrollo de la región;
- f) Evaluar periódicamente la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo de su región y sugerir las medidas correctivas para el logro de sus metas y objetivos;
- g) Efectuar el seguimiento de los programas y proyectos de desarrollo de su región y velar porque se coordinen las actividades de la administración pública;
- h) Presentar al Consejo Nacional de Desarrollo sus necesidades, cuando éstas no puedan ser resueltas a nivel de la región;
- i) Gestionar los recursos financieros que correspondan a los programas y proyectos de desarrollo de la región;
- j) Velar por la eficiencia de la administración pública en su jurisdicción.

El Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural fue emitido por el Presidente de la República, según Acuerdo Gubernativo nro. 1041-87 de fecha 30 de octubre de 1987 y al desarrollar en forma amplia las Normas de la Ley, principia por definir en forma general el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo como el conjunto de organismos cuyos principios, normas y procedimientos interrelacionados, persiguen la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de las políticas de desarrollo, la del ordenamiento territorial y el objetivo de lograr la organización y participación de la población para alcanzar el desarrollo integral del país.

IV PLANIFICACION Y PRESUPUESTO

1. Planes y Presupuestos Regionales

El Subsistema de Planificación regional debe desarrollar sus tareas orientadas por un real conocimiento de la región, lo cual se logrará únicamente con la participación de todos los sectores.

Los planes regionales de desarrollo deben ser sectorializados, abiertos en programas con identificación de las dependencias que deben ejecutarlos dentro de la estructura administrativa de la Región correspondiente. Es entonces necesario que estos planes contengan mayor detalle, que facilite la vinculación y coordinación que debe existir entre la Oficina Regional del Organismo de Planificación y la Oficina de Presupuesto que formará parte de la Dirección Regional del Ministerio de Finanzas Públicas, que se establecerá en cada sede regional. A este nivel, conjuntamente con todas las unidades ejecutoras, deben establecerse los objetivos y las metas cuantificables de los distintos programas y proyectos, así como las necesidades reales de recursos materiales, humanos y financieros.

El proceso de ejecución presupuestaria se desarrollará en las regiones a partir del momento en que se les comuniquen el presupuesto anual aprobado para la región, con la apertura de cuentas que tendrá efecto a partir del primer día hábil del mes de enero. La integración institucional-regional con la planificación y el presupuesto, podrá permitir la realización de un trabajo en equipo, coordinado por el Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural.

Si se concibe la planificación regional y su coordinación regional y su coordinación con el presupuesto, en la forma ya mencionada, se asegurará que la planificación regional sea realmente un eslabón de la planificación nacional, que facilite no sólo la identificación de problemas, la programación de soluciones, sino la ejecución de todas las acciones que se establezcan en los presupuestos regionales.

Se puede notar que en esta forma, la única etapa del proceso presupuestario que no se lleva a cabo en las regiones, es la de la aprobación del presupuesto que corresponde al Congreso de la República por mandato Constitucional. Pero los efectos económicos, sociales, políticos y administrativos de la descentralización de la planificación y del presupuesto, serán bastante favorables para el mejoramiento de las condiciones económico-sociales del interior de la República. Además, esa descentralización será la base para la eliminación gradual de las desigualdades que existen entre una y otra región y particularmente entre éstas y la Región Metropolitana, que consume el más alto porcentaje de los recursos del Estado.

Lo anterior, se irá logrando por aproximaciones sucesivas y será efectivo en la medida que el presupuesto sea un instrumento de la planificación regional, y que los planes regionales se fundamenten en un conocimiento profundo de los problemas y de las potencialidades regionales.

V. SISTEMA DE GOBIERNO, ADMINISTRACION Y COORDINACION REGIONALES

1. Introducción

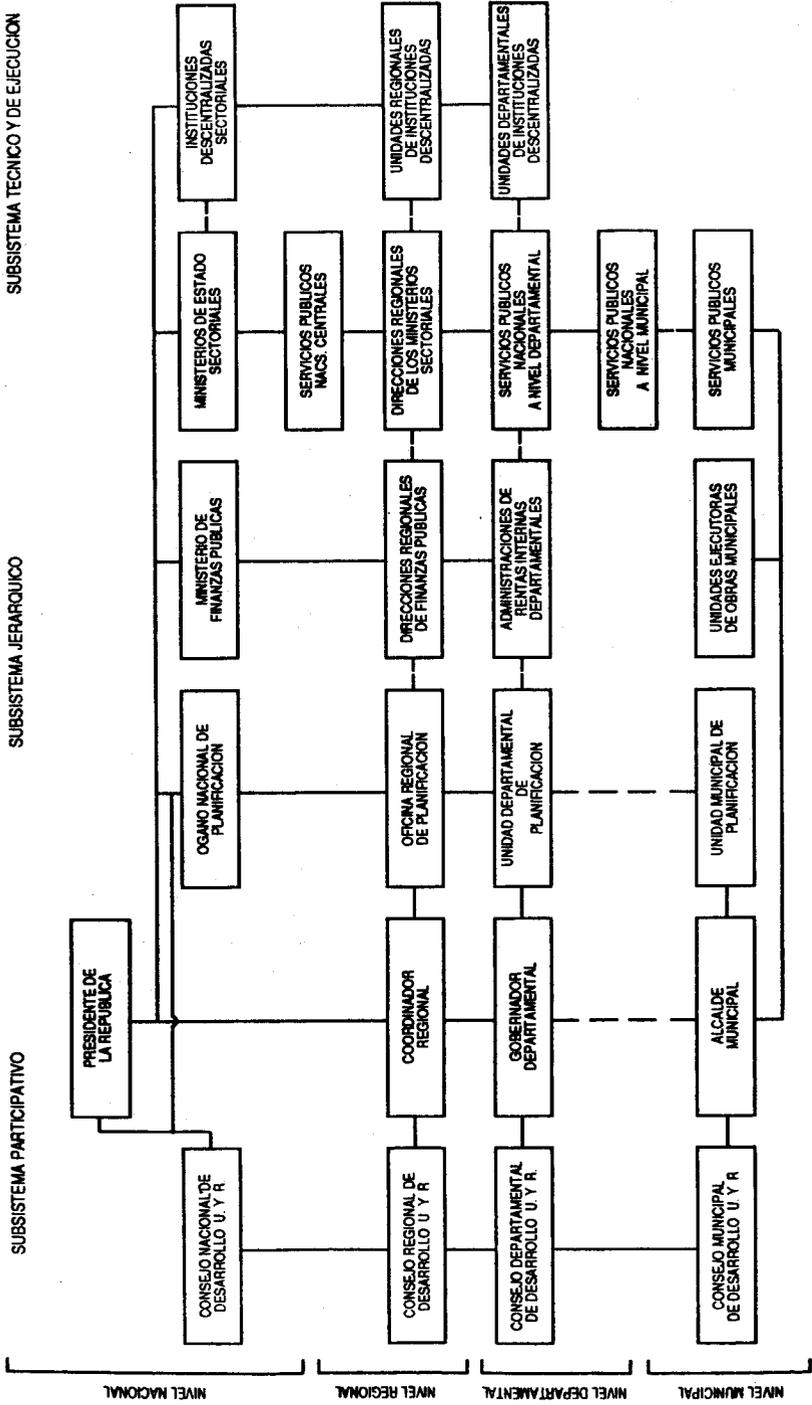
Cuando se discutía la Ley de los Consejos de Desarrollo y la Regionalización, tanto los parlamentarios como distinguidos comentaristas, asociaban las ideas de descentralización con las ideas de democracia, por el hecho de que al existir consejos de desarrollo a distintos niveles (regional, departamental y municipal) se propició la participación de las organizaciones privadas y públicas y se aseguró la participación popular en el planteamiento y discusión de los problemas que le afectan a las distintas comunidades de la circunscripción geográfica que corresponda al respectivo consejo. Por otra parte, al hacer efectiva la descentralización, la administración pública desconcentrada con efectividad prestará mejores servicios públicos, los jefes regionales, departamentales o locales de las dependencias tendrán facultades para tomar determinadas decisiones que contribuirán a una más pronta solución de los problemas; esta transmisión o delegación de cuotas de poder, evita que la burocracia tenga que acudir al poder central para resolver asuntos que no tienen mayor trascendencia y se evita recargar a los altos funcionarios de actividades que consumen tiempo que podrán emplear en asuntos de trascendental importancia.

El Consejo de Desarrollo de cada región, departamento o municipio, debe con la participación de todos sus miembros, discutir y resolver los asuntos que se sometan a su consideración, pero en términos generales, lo fundamental es que logre la participación popular y que con su apoyo pueda ejercer la supervisión de los proyectos y actividades que lleven a cabo en su respectiva jurisdicción, todas las dependencias de los Ministerios y de las instituciones autónomas o semiautónomas. La organización popular y la concientización de la importancia de su participación como fuerzas vivas de la nación, es una función que el Ministerio de Desarrollo viene realizando, a fin de que al quedar instalado cada consejo, éste se integre con representantes de todas las organizaciones que tienen derecho a participar en los mismos.

La realización de todo el proceso mencionado, se ha decidido ejecutar con cierta gradualidad y más bien en aproximaciones sucesivas, de manera que se vaya afianzando paulatinamente. Es así como en primera oportunidad se instaló e integró el Consejo Nacional de Desarrollo, posteriormente se instalaron e integraron los ocho consejos de desarrollo regional y últimamente se viene trabajando en la instalación e integración de los consejos departamentales y municipales de desarrollo.

Dentro de las distintas formas de descentralización, se ha dado prioridad a la Desconcentración, estableciendo Direcciones Regionales dependientes de cada Ministerio y de estas direcciones regionales dependerán las oficinas departamentales y locales ya establecidas o que se establezcan en el futuro. En esta forma, los servicios públicos nacionales se prestarán cada vez, en instancias más cercanas a la localidad de los usuarios. Obviamente esta desconcentración permitirá establecer o fortalecer la coordinación de la administración pública que es función asignada a los consejos de desarrollo.

Sistema de Gobierno y Administración Regional, Departamental y Municipal



Antes del establecimiento de estos sistemas, en la división político-administrativa de la nación, ya existían autoridades legalmente establecidas, como son, a nivel departamental, el Gobernador Departamental y a nivel municipal, el Alcalde Municipal. La Ley Preliminar de Regionalización, crea dentro de la estructura geopolítica, un nuevo nivel que es la Región, que se conforma con uno o más departamentos, sin cercenar sus límites territoriales, pero resulta que no hay legalmente establecida una autoridad a nivel Regional. Sin embargo, en la estructura del Consejo Regional se previó que éste estaría presidido por un Coordinador Regional que es Representante Personal del Presidente de la República, lo que le confiere un poder especial, que le permitirá ejercer presión para el cumplimiento de las metas que se hayan fijado los distintos proyectos y programas que la dependencias estatales ejecuten en cada circunscripción regional.

Para ilustrar como se desarrollará un sistema de gobierno, administración y coordinación en los distintos niveles, pero con énfasis en el nivel regional, en la página siguiente se presenta una gráfica que pretende exponer una visión panorámica del mencionado sistema:

2. Organización y funcionamiento de la Planificación

En el punto 4 del Capítulo II de este documento se hizo la descripción del sistema de planificación participativa, en el que se indicó que los funcionarios de mayor jerarquía a nivel nacional, regional y departamental, son a la vez, en el mismo orden los Secretarios de los Consejos Nacional, Regional y Departamental y que tendrán a su servicio una Secretaría Técnica, dentro de la cual estará la Unidad de Planificación correspondiente. Por tal razón, cada Consejo tiene el mando directo sobre la unidad de planificación en el orden horizontal, aún cuando jerárquicamente, las unidades de planificación departamentales dependerán de la Unidad de Planificación Regional, y ésta del Organo Nacional de Planificación establecido a nivel central. La unidad Municipal de Planificación depende de la Corporación Municipal, debido a la autonomía de los Gobiernos Locales, pero esto no impide el logro de una coordinación permanente con las demás unidades del sistema de planificación.

Se ha pensado que a nivel local y municipal lo que puede hacer la Unidad Municipal de Planificación es un inventario de las necesidades sentidas de la población, para que el Consejo Municipal, después de efectuar una priorización de las mismas, establezca qué acciones o qué obras puede realizar con sus propios recursos o con los que le transfiere el Gobierno Central, ya que por mandato Constitucional está obligado a distribuir entre todas las municipalidades el ocho por ciento (8%) de los ingresos ordinarios del Estado. Las obras y actividades que no pueda ejecutar con estos recursos, los trasladará a la Unidad Departamental de Planificación para que ésta, reuniendo todo lo correspondiente a la totalidad de los municipios del respectivo departamento y tomando en consideración las prioridades establecidas, elaborará los perfiles de proyectos y formulará lo que puede denomi-

narse un plan de peticiones del departamento, que deberá entregar a la Oficina Regional de Planificación.

La principal labor de planeamiento estará a cargo de esta Oficina Regional, pues es ahí donde se formulará el Plan Regional de Desarrollo, reuniendo y analizando los documentos que contienen las peticiones de todos los departamentos que conforman la región.

La Oficina Regional de Planificación podrá coordinar todas sus actividades de formulación del plan con la Oficina Regional de Presupuesto que formará parte de la Dirección Regional de Finanzas Públicas, para conciliar los requerimientos con las posibilidades de financiamiento.

Los planes Regionales de Desarrollo se elevarán al Órgano Nacional de Planificación a nivel central, donde a la vez se elaborará la Planificación Global de Desarrollo, se analizarán los planes regionales para compatibilizarlos con la Estrategia y las Políticas de Desarrollo previamente formuladas y se integrará el Plan Nacional de Desarrollo que será conocido y aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En los Presupuestos del Sector Público se fijarán las asignaciones de recursos necesarios para la ejecución de la parte alícuota anual de los planes de mediano o largo plazo.

3. Desconcentración de los Ministerios

La mayoría de Ministerios tienen programas, proyectos y actividades que realizan en el interior de la República, pero organizacionalmente y en su mayor parte, la sede de esas dependencias es la Capital, lo que significa la erogación de grandes cantidades de recursos en viáticos, transporte, comunicaciones, etc., a la vez que disminuye la semana de trabajo en muchos casos a sólo tres días, pues viajan al lugar de trabajo el lunes y regresan a la sede el viernes. Esto sin contar las innumerables dificultades que representa el aspecto burocrático de la centralización de decisiones, compras, pagos, etc..

La desconcentración de los Ministerios se ha iniciado con la creación de Direcciones Regionales que se ubican en su respectiva sede; y de cada Dirección Regional dependen o dependerán todas las oficinas o unidades administrativas existentes o que se establezcan en los distintos departamentos o municipios, que sean parte del mismo Ministerio. El Director Regional del Ministerio recibe delegación de autoridad y dentro de las funciones asignadas, tiene autoridad para resolver y decidir gran cantidad de asuntos que antes tenían que llegar hasta el Despacho del respectivo Ministro para su decisión. Desde luego, el Director Regional actúa únicamente dentro de los límites establecidos conforme la delegación de autoridad conferida. El Ministerio de Educación ha tenido grandes logros en este sentido y los demás Ministerios están avanzando paulatinamente en la organización de la desconcentración, no sólo a nivel regional sino también departamental.

Los Servicios Públicos Nacionales, como las telecomunicaciones, la dotación de agua potable, el servicio de energía eléctrica, el correo, la supervisión educacional

los servicios de salud preventiva y curativa, el saneamiento ambiental y otros, tienen desde hace mucho tiempo una red de unidades que abarca todos los departamentos, municipios y algunas aldeas y caseríos. Existen también algunos servicios que son prestados o atendidos por unidades creadas y financiadas por las municipalidades, por lo que se espera que próximamente se establezca una coordinación adecuada con los servicios públicos que atiende el Gobierno Central.

Algunos Ministerios como el de Comunicaciones y Obras Públicas, tienen unidades Ejecutoras Específicas o "Zonas" que se encargan de la ejecución de proyectos de inversión de cierta magnitud. Estas Unidades Ejecutoras están ubicadas en el lugar en que se lleva a cabo la obra, pero todas las transacciones de compra de bienes y servicios, pago de salarios o pagos a contratistas, se hacen en la Capital de la República. En estos casos se ve la necesidad de crear en cada Región una Unidad Coordinadora de la Ejecución de Inversiones, para facilitar que las compras y los pagos se efectúen en la respectiva Dirección Regional de Finanzas Públicas.

4. Desconcentración de las Finanzas Públicas

El Ministerio de Finanzas Públicas, por ley, tiene centralizada la ejecución, control y pagos derivados del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Gobierno Central. Para la ejecución presupuestal está instituida la utilización de la Orden de Compra y Pago como documento oficial para toda erogación de fondos estatales. La Ley de Compras y Contrataciones establece todos los requisitos para la compra de bienes y servicios y para la contratación de obras con empresas privadas.

Para terminar con los problemas de la centralización de los trámites de las Ordenes de Compra y el pago de las mismas, que únicamente puede hacer la Tesorería Nacional, ubicada en el Edificio Central del Ministerio de Finanzas Públicas, se ha ideado la creación de una Dirección Regional de Finanzas Públicas ubicada en la sede de cada Región. Esta Dirección estará integrada por la Unidad Regional de Presupuesto, la Unidad Regional de Contabilidad y la Unidad Regional de Tesorería, todo apoyado por el Sistema Integrado o Red Nacional de Procesamiento Electrónico de Datos, que contará en cada sede Regional con las Unidades Periféricas de Computación que sean necesarias, las que por medio de "Modem" estarán interconectadas con el CPU Central ubicado en el Ministerio de Finanzas Públicas.

En esta forma las compras y contrataciones que sean necesarias para la ejecución de Programas y Proyectos, podrán hacerse en los lugares más próximos y las Ordenes de Compra se tramitarán en la Dirección Regional de Finanzas Públicas, las que una vez revisadas y autorizadas, serán registradas y operadas computacionalmente y transmitidos los datos al procesador central, con el objeto de mantener el control total del gasto causado y evitar sobregiros. El Ministerio de Finanzas, con base en los libramientos de gastos emitidos, podrá hacer las situaciones de fondos directamente a la Agencia del Banco de Guatemala ubicada en la sede regional que

corresponda, con aviso a la Dirección Regional de Finanzas de la respectiva Región. El agente Delegado del Tesorero Nacional en la Región, deberá tener facultades para firmar todos los cheques de pago que correspondan a las Ordenes de Compra autorizadas en su respectiva Región y los entregará a los proveedores para ser cobrados en la Agencia del Banco de Guatemala de la localidad más próxima.

En la forma que queda descrita, no se rompe el sistema de control de la ejecución presupuestaria, pero se estará logrando una efectiva desconcentración del sistema, que indudablemente contribuirá a agilizar la ejecución de los Programas y Proyectos contemplados en los presupuestos.

En cada Departamento de la República existe actualmente la Administración de Rentas Internas Departamental que depende del Ministerio de Finanzas Públicas, la cual tiene como función principal la recaudación de impuestos y demás ingresos que por ley corresponden a esa jurisdicción. Estas administraciones, para efectos de integración y unidad de mando, deberán depender en lo sucesivo, de la Dirección Regional de Finanzas Públicas.

5. Desconcentración de las Instituciones

Las Instituciones Descentralizadas, Autónomas y Semi-Autónomas, al igual que el Gobierno Central, deberán poner en ejecución la Política de Desconcentración, estableciendo sedes principalmente a nivel regional, para que coordinen sus acciones y programas con las Dependencias Ministeriales establecidas como Direcciones Regionales. Debe mencionarse que algunas de ellas ya cuentan no solo con unidades regionales, sino también departamentales, como sucede con la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, que ya tiene establecida una red de comunicaciones, la cual sigue ampliando con nuevas unidades.

Lo importante es que tal desconcentración sea efectuada por todas estas Instituciones y que la misma se vaya implementando progresivamente, sin olvidar que forman parte del Sector Público y que deben coordinar todos sus programas, actividades y proyectos establecidos en sus propios presupuestos, con las demás dependencias del Gobierno Central y en conjunción con los objetivos y metas establecidas en el Plan Regional de Desarrollo, del cual forman parte.

6. Coordinación a los Distintos Niveles

Además de promover la participación efectiva de la población en la identificación, discusión y solución de sus problemas, los Consejos de Desarrollo tienen la función primordial de coordinar todas las acciones que el Sector Público desarrolle en su respectiva jurisdicción. El Consejo Regional de Desarrollo tiene en este sentido la mayor participación y la mayor responsabilidad. En la medida que logre una efectiva coordinación y una adecuada y eficaz ejecución de programas y proyectos públicos, en esa medida estará logrando la participación del Sector Privado en el desarrollo de la región, ya sea con la instalación de nuevas empresas

o ampliación de plantas ya existentes.

El Coordinador Regional, como Representante del Presidente de la República, tiene de hecho un gran poder, que si se sabe utilizar convenientemente, dentro de los límites que la misma organización le impone y dentro de los cánones de la mayor rectitud, puede lograr realizaciones de gran trascendencia. La elaboración de un adecuado Plan de Regional de Desarrollo, combinado con la dotación efectiva de los recursos necesarios en los Presupuestos Públicos, para ejecutar los programas y alcanzar las metas previstas, es o debiera ser su principal responsabilidad, debiendo verificar periódicamente el avance de las obras y proyectos de su región.

El Consejo Departamental de Desarrollo también efectuará estas funciones a nivel de su respectivo departamento y como su Presidente es el Gobernador Departamental y este funcionario es Miembro del Consejo Regional, se puede lograr un empalme de coordinación, lo que evitará el recargo de actividades en el Coordinador Regional. A su vez el Gobernador Departamental recibirá informes de los Consejos Municipales de Desarrollo, visitará las obras y las actividades de los Programas de Funcionamiento que se ejecuten a nivel Municipal e intervendrá directamente para lograr la ejecución oportuna de todas las acciones y el cumplimiento de las metas previstas.

Tal como queda descrita la coordinación incluye dentro de sí misma la labor de seguimiento en la ejecución y control de todos los proyectos y programas contemplados en el presupuesto. Se estima que con la participación de las comunidades, esta función será mucho más positiva, porque cualquier atraso en el cumplimiento de las metas, será inmediatamente advertido y la presión pública se hará sentir fuertemente ante los ejecutores. Si el atraso se justificare por problemas cuya solución se sale del área de competencia de la Unidad Ejecutora, el Consejo respectivo puede ejercer su influencia ante la autoridad que corresponda para lograr una rápida solución.

7. Evaluación del Plan y del Presupuesto Regionales

El Presupuesto por Programas tiene la importante cualidad de contar con los mecanismos para vincular las cosas que el Gobierno adquiere con las cosas que el Gobierno hace. El analizar la ejecución de los Programas, Proyectos y Actividades, teniendo presente la vinculación de las compras de bienes y servicios efectuadas, con las acciones, labores y obras realizadas, determinando cuantitativa y cualitativamente los resultados, contrastándolos con los objetivos y metas establecidas en los programas y proyectos, es lo que técnicamente se puede denominar como Evaluación Presupuestaria.

La Evaluación Presupuestaria a nivel regional corresponderá a la Unidad de Presupuesto que formará parte de la Dirección Regional de Finanzas Públicas, con el auxilio de la Oficina Regional de Planificación. Los informes periódicos de avance que reciban los Consejos de Desarrollo y las actividades de seguimiento e investigación que sus principales integrantes efectúen, son complementos importantes para esa evaluación que debe desarrollarse en completa coordinación. Para

ello debe tenerse presente que el objetivo primordial de una buena administración pública es el de producir los bienes y proporcionar los servicios que la colectividad necesita, en forma eficiente y oportuna.

No debe olvidarse que el Presupuesto Anual que se evalúa en la forma anterior, es la cuota parte de un plan de mediano o largo plazo, previamente elaborado. Como el énfasis actual está en el desarrollo regional, la evaluación del presupuesto anual será la base para que la Oficina Regional de Planificación efectúe la evaluación del Plan Regional de Desarrollo, tomando en cuenta toda la información recabada y todos los datos cuantitativos resultantes de los registros computacionales de la ejecución presupuestaria.

La evaluación de los planes regionales, con las observaciones o las recomendaciones de ajuste que se consideren necesarias, se elevarán al Organismo Nacional de Planificación y al Consejo Nacional de Desarrollo para los fines consiguientes.

Los resultados de la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo efectuada al más alto nivel, deben ser trasladados oficialmente al Congreso de la República y difundidos ampliamente para conocimiento del pueblo, con el objeto de que se discutan y comenten no solo políticamente en el Parlamento, sino también en los distintos medios de comunicación, pues todos los ciudadanos tienen derecho a saber en que se invierten los fondos que tributan y en qué medida se cumple con la prestación de los servicios públicos y con los programas y proyectos que el Gobierno se comprometió a realizar.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

A) Solo es posible una regionalización exitosa: a) si existe voluntad política para llevarla a cabo; b) si se apoya en un sistema de planificación participativa que tome en consideración primordial los intereses, y aspiraciones económicos, políticos y sociales de la población asentada en el ámbito espacial correspondiente; c) si la planificación regional se auxilia de un sub-sistema de presupuestos regionales, cuya ejecución y control se establezcan a nivel de la región; d) si el sistema de Consejos de Desarrollo cumple con las funciones que le han sido asignadas; y e) si se lleva a término la descentralización del Sector Público.

B) En Guatemala se cuenta con los principales instrumentos legales para llevar a cabo esta reforma, pero hace falta conocimiento popular y concientización sobre las ventajas de la regionalización.

C) Es prioritaria la desconcentración de los Ministerios e Instituciones públicas que participan en la ejecución de los servicios públicos y los programas de desarrollo.

D) Es necesario establecer un sistema de Gobierno, administración y coordina-

ción regionales, que haga posible el funcionamiento de los distintos sistemas, sin romper la estructura organizacional de las Dependencias Desconcentradas y asentadas en cada región.

E) La desconcentración del Ministerio de Finanzas Públicas es indispensable para la agilización de la ejecución presupuestaria en las regiones, permitiendo que funcionen a ese nivel, unidades de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería.

F) El proceso presupuestario a nivel regional, integrado y coordinado con las unidades de planificación y las unidades ejecutoras de programas y proyectos, recibirá y proporcionará un cúmulo de información que deberá utilizarse en la elaboración y ajuste de los planes regionales de desarrollo.

2. Recomendaciones

A) Que se emita la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación, dándole una estructura que responda a los fines del desarrollo, teniendo como fundamentos la participación en su más amplio sentido, la regionalización, la descentralización política y administrativa y la coordinación de planes-presupuestos.

B) Que se acelere la emisión de disposiciones y que se ejecuten las acciones necesarias para llevar a término la descentralización del Sector Público, dándole prioridad a la desconcentración de Ministerios e Instituciones.

C) Que se acelere la labor de incentivar la organización popular para fines de desarrollo y que se publiciten los objetivos y funciones de los Consejos de Desarrollo para lograr que éstos se integren e instalen a todos los niveles que establece la ley.

D) Que se tomen las medidas conducentes al establecimiento de un sistema de Gobierno, Administración y Coordinación Regionales que haga posible el funcionamiento eficiente de todas las dependencias desconcentradas de los Ministerios e Instituciones Públicas, con el fin de que ejecuten con mayor eficacia sus programas y proyectos.

E) Que el Ministerio de Finanzas Públicas establezca en cada región su respectiva Dirección Regional de Finanzas Públicas para que todo el proceso financiero-presupuestario se ejecute a nivel regional. Ello será de mayor eficacia si los presupuestos funcionan como instrumentos al servicio de los planes regionales, los cuales a su vez deben fundamentarse en un conocimiento profundo de los problemas, necesidades y potencialidades de cada región.

F) Que el Consejo de Desarrollo de cada región asuma con la mayor responsabilidad la función de coordinación general de todas las acciones, así como de la evaluación de planes y presupuestos y que tome medidas correctivas en forma oportuna.

En blanco intencionalmente

**EL PROCESO PRESUPUESTARIO CONGRESIONAL
DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS**

UNA EXPLICACION

EL PROCESO PRESUPUESTARIO CONGRESIONAL DEL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS

UNA EXPLICACION

Contenido

Introducción

¿Por Qué un Proceso Presupuestario Congressional?

Nuevas Instituciones Creadas en 1974

Cómo Funciona el Proceso

El año fiscal

Enero: El Congreso recibe el plan presupuestario del presidente

Febrero: Audiencias de los Comités de Presupuesto, las opiniones de comités de autorización y de asignación, y los análisis de la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO)

Marzo: Los Comités de Presupuesto elaboran resoluciones presupuestarias preliminares

15 de abril: El Congreso adopta una resolución presupuestaria

Abril a septiembre: proyectos de ley de gastos e ingresos y la reconciliación

La Ejecución de los Niveles Máximos de Déficit

El Control de Embargo

Características Importantes del Proceso Presupuestario Congressional

Conceptos Presupuestario

Anexo I:

Calendario del Proceso del Presupuesto: Años Fiscales 1989-1993

Anexo II:

Funciones Presupuestarias

Introducción

La Constitución le otorga al Congreso el poder de asignar los recursos del Gobierno Federal. Para realizar esta tarea, el Congreso ha desarrollado tres procesos fiscales. Primero, el Congreso tiene un *proceso de autorización* para establecer las leyes tributarias federales y crear programas federales que respondan a las necesidades nacionales. El Senado tiene 16 comités de autorización y la Cámara de Representantes tiene 19 comités de autorización, todos con competencia en áreas de interés nacional bien definidas.

El segundo proceso se llama el *proceso de asignación*. Mientras los comités de autorización establecen los programas federales, el Comité de Asignación de cada Cámara del Congreso provee los fondos para los mismos.

El tercer proceso fiscal en el Congreso -y el más nuevo- es el *proceso del presupuesto*. Por medio de este proceso, el Congreso establece anualmente una política fiscal comprensiva sobre cuánto debe ser los gastos e ingresos totales y cómo se deben dividir los gastos totales entre las responsabilidades principales del Gobierno Federal, tales como la defensa, el desarrollo de la agricultura y la protección de la salud pública. La Ley de 1985 de Presupuesto Equilibrado y Control de Emergencia de Déficit (mejor conocida como la Ley "Gramm-Rudman-Hollings") y la Ley de Reafirmación del Control del Déficit de 1987 proveen procedimientos presupuestarios detallados. Nuestro propósito aquí es el de presentar una explicación general del proceso presupuestario congresional y su funcionamiento.

¿Por Qué un Proceso Presupuestario Congresional?

La Ley del Presupuesto del Congreso y de Control de Embargo de 1974 estableció el proceso presupuestario congresional. Dos hechos dieron impulso a la promulgación de dicha legislación.

Uno fue que poco a poco el Congreso se dio cuenta de que no tenía un sistema para desarrollar un plan presupuestario. Antes de 1974, el Congreso cada año recibía el presupuesto del presidente reflejando las propuestas del Poder Ejecutivo con respecto a los gastos e ingresos y luego procedía a considerar tales propuestas *individualmente*. El Congreso no tenía mecanismos para establecer sus propios niveles de gastos o ingresos o para establecer prioridades generales de gastos para guiar a las dos Cámaras en la preparación de sus proyectos de ley específicos de

gastos e ingresos.

Otro hecho más inmediato que dio causa a la Ley del Presupuesto fue un desacuerdo a principios de la década de los 70 sobre la existencia de autoridad presidencial para embargar fondos asignados por el Congreso. El Presidente Nixon ejerció tal poder y retuvo fondos que el Congreso había asignado a varias agencias del Gobierno Federal. Un número considerable de senadores y representantes disputaron la legalidad de tal autoridad presidencial.

Debido a dichos factores el Congreso comenzó a estudiar el problema y, en 1974, promulgó la Ley del Presupuesto para establecer un proceso para elaborar un plan de presupuesto del Congreso y para establecer un sistema de control de embargo de fondos.

Nuevas Instituciones Creadas en 1974

Para ejecutar el proceso del presupuesto del Congreso, la Ley del Presupuesto creó los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara de Representantes y la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO).

Los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara de Representantes fueron encargados de preparar un plan presupuestario anual para el Gobierno Federal para la consideración, respectivamente, del pleno del Senado y de la Cámara. A diferencia de los comités de asignación y autorización, que ponen su énfasis en la consideración de programas federales individuales, los Comités de Presupuesto enfocan en el presupuesto federal en su totalidad y en el efecto del presupuesto sobre la economía nacional. De este modo, la Ley del Presupuesto creó organismos congresionales cuyo interés único es la política presupuestaria federal.

La Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) apoya al proceso presupuestario congresional ofreciendo análisis económicos, análisis de programas e información sobre el costo de programas federales existentes o propuestos. Los Comités de Presupuesto son los que más utilizan dicha información, junto con otros comités y miembros del Congreso que participan en el proceso del presupuesto. Los autores de la Ley del Presupuesto vieron la necesidad de asegurar que el Congreso tuviera su propio equipo de expertos presupuestarios independientes e imparciales similar al que sirve al presidente en su Oficina de Administración y Presupuesto (OMB).

Cómo Funciona el Proceso

El año fiscal

Para mantenerse al tanto de sus gastos e ingresos de una manera metódica, el Gobierno Federal ha establecido un período de 12 meses llamado el *año fiscal*. Antes de que se promulgara la Ley del Presupuesto, el año fiscal del Gobierno Federal había corrido del 1ro. de julio de un año hasta el 30 de junio del próximo.

En 1976, el año fiscal fue cambiado al 1ro. de octubre hasta el 30 de septiembre. El año fiscal se designa a base del año civil en que termina. Por ejemplo, el período del 1ro. de octubre de 1989 al 30 de septiembre de 1990 fue el año fiscal 1990.

Enero: El Congreso recibe el plan presupuestario del presidente

Lo primero que tiene que tener el Congreso para desarrollar su presupuesto son las opiniones del Poder Ejecutivo sobre los niveles de fondos apropiados para financiar las operaciones del Gobierno Federal. Por esta razón, a principios de enero el presidente tiene que someter su plan presupuestario para el próximo año fiscal (el que comienza el 1ro. de octubre) al Congreso. Para tener un plan hecho para la fecha señalada, el Poder Ejecutivo tiene que comenzar la preparación de su plan presupuestario durante el mes de abril. Por ejemplo, considere el plan presupuestario del presidente para el año fiscal 1990 (1ro. de octubre, 1989 - 30 de septiembre, 1990). Este plan fue sometido al Congreso a principios de 1989. El Poder Ejecutivo comenzó la tarea de su preparación en abril de 1988, más o menos un año y medio antes del comienzo del año fiscal 1990.

La Ley Gramm-Rudman-Hollings de 1985 exigió que el presupuesto federal no rebasara ciertos niveles máximos de déficit, fijados a partir del año fiscal 1986. El déficit debía ser reducido durante un período de seis años fiscales para producir un presupuesto en balance en el año fiscal 1991. La Ley de Reafirmación de 1987 modificó el calendario de reducciones obligatorias del déficit, estipuló déficits obligatorios para los años fiscales 1990-1993, continuó permitiendo variaciones de \$ 10 billones del déficit obligatorio para los años fiscales 1988-1992, y prorrogó el año de balance fiscal hasta 1993.

La cuadro a continuación compara los montos máximos de déficit establecidos por la Ley Gramm-Rudman-Hollings de 1985 y por la Ley de Reafirmación de 1987 (en miles de millones de dólares).

<i>Año fiscal</i>	<i>Déficit obligatorio original (1985)</i>	<i>Déficit obligatorio revisado (1987)</i>
1986	171.9	171.9
1987	144	144
1988	108	144
1989	72	136
1990	36	100
1991	0	64
1992		28
1993		0

Febrero: Audiencias de los Comités de Presupuesto, las opiniones de los comités de autorización y de asignación, y los análisis de la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO)

Después de recibir el plan presupuestario del presidente, los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara celebran audiencias en las cuales reciben testimonio de funcionarios del Poder Ejecutivo, expertos de las comunidades académicas y comerciales, representantes de organizaciones nacionales, miembros del Congreso y del público general. Durante este mismo período, los comités de autorización y asignación del Congreso estudian el plan del presidente, y para el 25 de febrero presentan sus "*opiniones y estimaciones*" con respecto a niveles apropiados de gastos o de ingresos para los programas dentro de su competencia a sus Comités de Presupuesto respectivos. Además, en febrero la CBO manda a los Comités de Presupuesto sus análisis del plan presidencial, de opciones presupuestarias y de las perspectivas económicas.

Marzo: Los Comités de Presupuesto elaboran resoluciones presupuestarias preliminares

Durante marzo, los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara, utilizando el plan presupuestario del presidente, la información obtenida por medio de sus audiencias, las opiniones y estimaciones de los otros comités de sus respectivas cámaras, así como los análisis de la CBO, individualmente redactan un proyecto del presupuesto congressional por medio de una serie de reuniones públicas de los comités que se llaman "*markups*". Este plan presupuestario congressional se conoce formalmente como la *Resolución Concurrente Sobre el Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos*, o más simplemente como la resolución presupuestaria.

Las resoluciones presupuestarias preparadas por cada Comité de Presupuesto establecen los niveles presupuestarios para el próximo año fiscal y los niveles de planificación para los dos años fiscales subsiguientes. Son tres las partes básicas que conforman una resolución presupuestaria: 1) totales presupuestarios, 2) los gastos desglosados por función presupuestaria y 3) la reconciliación. Los montos presupuestarios incluyen lo que el Congreso considera que son las cantidades apropiadas para los gastos totales, ingresos totales y el déficit o superávit que resulte. Al fijar los montos presupuestarios, el Congreso considera el impacto del presupuesto federal en la economía nacional y establece la política fiscal federal para el próximo año fiscal.

El desglose de los gastos federales según sus funciones - la segunda parte básica de la resolución presupuestaria - facilita al Congreso un mecanismo para establecer las prioridades de gastos federales. La resolución presupuestaria lo logra desglosando los gastos federales entre 21 categorías tales como la defensa nacional, la agricultura y la salud. Estas clasificaciones, conocidas como "*funciones*

presupuestarias" (vea el anexo II), le dan al Congreso una manera de asignar los recursos federales entre categorías generales de gastos.

Además de montos presupuestarios y gastos por función, las resoluciones presupuestarias incluyen un procedimiento conocido como la "*reconciliación*", que exige que los comités de autorización hagan cambios en la ley existente. Según este proceso, el Congreso manda que, para cierta fecha, sus comités de autorización preparen legislación que, por medio de cambios en las leyes dentro de la jurisdicción respectiva del comité, disminuya el costo de programas o aumente los ingresos por una cantidad especificada. (El Congreso también podría utilizar la reconciliación para aumentar los gastos o disminuir los ingresos, pero esto ocurre muy rara vez). Una vez que los comités de autorización hayan cumplido con esta exigencia, los Comités de Presupuesto reúnen la legislación de reconciliación preparada por los varios comités y la presentan como un solo proyecto de ley de reconciliación para la consideración del Congreso. Cualquier miembro del Senado o de la Cámara puede oponerse a cualquier enmienda a un proyecto de reconciliación que pudiera causar un aumento de los niveles deficitarios. Si hay oposición a una enmienda, ésta no se puede considerar (en el pleno del Senado o de la Cámara) sin una dispensa de las reglas parlamentarias para la consideración de las resoluciones presupuestarias.

En años más recientes, la reconciliación ha emergido como un componente principal de varias resoluciones presupuestarias. Por ejemplo, la reconciliación le da al Congreso un mecanismo para lograr una reducción de gastos para los programas mandatorios (vea la sección de conceptos presupuestarios) como parte de su plan presupuestario. Esto es especialmente útil porque los programas mandatorios hoy constituyen aproximadamente la mitad de los gastos totales en el presupuesto federal.

15 de abril: El Congreso adopta una resolución presupuestaria

Al terminar la formulación de una resolución presupuestaria, los Comités de Presupuesto someten sus resoluciones respectivas al pleno del Senado y de la Cámara. Todos los miembros del Senado y de la Cámara entonces tienen una oportunidad para modificar el trabajo de los Comités de Presupuesto por medio de enmiendas ofrecidas a la resolución presupuestaria durante el debate en el hemiciclo de cada Cámara.

Según los procesos revisados de la Ley Gramm-Rudman-Hollings, la resolución presupuestaria, así como el plan presupuestario del presidente, deben conformarse a los mismos montos máximos de déficit establecidos para los años fiscales 1988-1993. Cualquier miembro del Senado o de la Cámara puede oponerse a cualquier resolución presupuestaria, o a cualquier enmienda a una resolución presupuestaria, que pudiera causar un déficit en exceso de dichos niveles. Si hay oposición a una resolución presupuestaria o a una enmienda a una resolución presupuestaria, ésta no se puede considerar sin una dispensa de las reglas parlamentarias para la consideración de las resoluciones presupuestarias.

Una vez aprobadas en el Senado y en la Cámara sus versiones respectivas de la resolución presupuestaria, las dos Cámaras nombran a varios de los miembros de sus respectivos Comités de Presupuesto a un Comité de Conferencia para resolver las diferencias entre las dos resoluciones. Al resolverse las diferencias, cada Cámara entonces debe votar sobre la versión de transacción de la resolución presupuestaria, la cual también debe conformarse a los montos máximos de déficit. La Ley del Presupuesto fija el 15 de abril como la fecha para la conclusión de este proceso, aunque no existe sanción si esta meta no se cumple.

Como el objetivo exclusivo de la resolución presupuestaria es el de guiar al *Congreso* en sus deliberaciones detalladas sobre el presupuesto nacional, toma la forma de una *Resolución Concurrente* aceptable a las dos Cámaras en lugar de una ley pública que requiere la aprobación y la firma del presidente para entrar en vigor.

Abril a septiembre: proyectos de ley de gastos e ingresos y la reconciliación

Una vez adoptada la resolución presupuestaria, los comités del Congreso comienzan a forjar las medidas de gastos e ingresos específicas, y cualquier legislación de reconciliación dictada por la resolución presupuestaria. Según el calendario de la Ley del Presupuesto, el Congreso debe completar su acción sobre la legislación de reconciliación para el 15 de junio. La aprobación de las leyes estableciendo las asignaciones anuales se debe completar para el 30 de junio en la Cámara y para el comienzo del año fiscal (1ro. de octubre) en el Senado. En años recientes, la aprobación de las leyes de asignación no siempre se ha completado antes del comienzo del nuevo año fiscal, en cual caso ha habido necesidad de aprobar una "*resolución continua*" para proveer asignaciones temporarias a los varios organismos del gobierno Federal hasta que se promulguen las leyes de asignación regulares. Una resolución continua es una forma de ley de asignación y no debe confundirse con la resolución presupuestaria.

Ya que la acción sobre las medidas de gastos comienza dentro de los comités, el proceso presupuestario tiene un método para distribuir el nivel total de gastos aprobados en la resolución concurrente entre los comités. De tal modo, cada comité es otorgado un nivel general para los gastos de los programas dentro de su competencia. Los comités entonces reparten los fondos otorgados entre sus subcomités - en el caso de los Comités de Asignación - o entre sus programas. Este proceso de asignar los niveles de gastos de la resolución presupuestaria entre los Comités se llama "*correlación*". Dichas correlaciones de comités para tanto la Cámara como el Senado se especifican en el informe que acompaña la resolución presupuestaria de cada Cámara, y finalmente en el informe del Comité de Conferencia sobre la resolución presupuestaria adoptada por el Congreso.

Las asignaciones de la resolución presupuestaria y las sub-asignaciones de los comités permiten que el Senado y la Cámara, al discutir y aprobar los proyectos de desembolsos individuales, determinen si el proyecto de ley que están discutiendo cabe dentro de la resolución presupuestaria. Durante la consideración de los

proyectos de gastos, cualquier miembro del Senado o de la Cámara pueda oponerse a cualquier proyecto de ley o enmienda del mismo que rebase las sub-asignaciones pertinentes hechas por los Comités de Presupuesto. Si hay oposición a un proyecto de gastos, no se puede considerar sin una dispensa de las reglas parlamentarias para la consideración de la resolución presupuestaria.

De modo parecido, la cifra mínima de ingresos dictada por la resolución presupuestaria sirve de guía para el Comité de Finanzas del Senado y el Comité de Arbitrios y Medios de la Cámara (los comités congresionales que elaboran los impuestos) en sus estudios de proyectos de ley para aumentar o reducir los impuestos.

Durante los meses de abril a agosto, cuando el Congreso considera las medidas de gastos e ingresos y la legislación de reconciliación para el próximo año fiscal, los niveles fijados en la resolución presupuestaria sirven de límites para la acción congresional. En el Senado, cualquier senador pueda oponerse a legislación que pudiera ocasionar una violación del límite o del nivel mínimo de ingresos o que pudiera hacer que se rebasara la cantidad máxima del déficit de dicho año. La Cámara tiene prohibiciones parecidas en cuanto a rebasar los totales de la resolución presupuestaria, con ciertas excepciones.

Si un cambio de las circunstancias económicas o los requisitos de la política lo dictan, el Congreso puede revisar su resolución presupuestaria durante el año fiscal. Aunque tal revisión se puede hacer a cualquier momento durante el año fiscal, el Congreso por lo general ha seguido la práctica de revisar su plan presupuestario durante el año fiscal actual como parte de la resolución presupuestaria para el próximo año fiscal. Por ejemplo, la resolución presupuestaria para el año fiscal 1986 también revisó los totales presupuestarios para el año fiscal 1985.

La Ejecución de los Niveles Máximos de Déficit

La Ley Gramm-Rudman-Hollings (como enmendada por la Ley de Reafirmación de 1987) establece procedimientos especiales para ejecutar los niveles máximos de déficit para los años fiscales 1988-1993.

El cálculo del déficit y de las reducciones de gastos

El 15 de agosto, la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) del presidente y la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) independientemente calculan el déficit para el próximo año fiscal. La CBO presenta un informe sobre su cálculo a la OMB y al Congreso el 20 de agosto. Si el déficit calculado excede el déficit máximo para el próximo año fiscal por más de diez mil millones de dólares (cero en el caso del año fiscal 1993), el informe de la CBO también calculará las reducciones de gastos en los programas de defensa y en los programas no relacionados con la defensa que serían requeridas para reducir el déficit hasta el nivel máximo fijado para ese año fiscal.

La OMB somete su informe al presidente y al Congreso el 25 de agosto con su propio cálculo del déficit y sus propios cálculos de reducciones requeridas (secuestación), si tales son necesarias. Dicho informe será la base de la Orden de Secuestación Inicial del presidente, la cual se emite el mismo día. Si el informe de la OMB contiene calculaciones que no igualan las de la CBO - lo cual es el caso casi cada año - la OMB tiene la responsabilidad de explicar estas discrepancias. Generalmente, las discrepancias se deben, en su parte mayor, al hecho de que el Poder Ejecutivo se inclina a basar el plan presupuestario del presidente en suposiciones económicas más optimistas que las usadas por la CBO, y en parte menor al uso de ciertas suposiciones técnicas distintas a las usadas por la CBO.

Tanto la CBO como la OMB utilizan la fórmula a continuación para determinar las reducciones de gastos exigidas.

Fórmula para la Reducción del Déficit

Primero, se identifica la cantidad por la cual el déficit calculado rebasa el déficit máximo establecido para el año fiscal. La mitad de esta cantidad debe obtenerse de los gastos planeados para los programas de defensa y la otra mitad de los gastos planeados para demás programas en el presupuesto federal.

Segundo, se calcula la cantidad total de los ahorros de gastos que se lograrían por medio de la eliminación de aumentos de gastos automáticos en ciertos programas (gastos ajustados para la inflación). Con tal de que tales ahorros no sean más de la mitad del total de la reducción exigida, se eliminan los aumentos automáticos. La Ley Gramm-Rudman-Hollings de 1985 incluyó muchos programas de jubilación e incapacitación con aumentos automáticos en la categoría de programas sujetos a secuestación. Dichos programas se eximieron de la secuestación en 1986 por medio de otra legislación.

Tercero, se calcula el monto de los ahorros de gastos que se obtendrán aplicando tres reglamentos especiales a ciertos programas. Dichos reglamentos especiales existen para los préstamos garantizados por el Gobierno Federal para estudiantes universitarios, para programas de colocación de niños en hogares de adopción y para programas otorgando asistencia con la adopción. Los ahorros calculados de estos reglamentos especiales se aplican a las reducciones de gastos exigidas en los programas no relacionados con la defensa.

Otras reducciones adicionales en programas no relacionados con la defensa se logran por medio del uso de un porcentaje de reducción uniforme, aunque el hecho es que muchos programas se han eximido de la secuestación.

La otra mitad de la cantidad por la cual el déficit calculado rebasa el déficit máximo establecido para el año fiscal se secuestra de los gastos de programas de defensa, también por medio del uso de un porcentaje de reducción uniforme. La Ley Gramm-Rudman-Hollings permite que el presidente exima los gastos para sueldos militares de la secuestación. Si el presidente decide eximir tales gastos, se aumenta el porcentaje de la reducción uniforme que será aplicado al balance de los programas

de defensa para satisfacer el total de los ahorros requeridos.

El presidente tiene la opción de recurrir a procedimientos acelerados para proponer otras modificaciones de la reducción porcentual, en el caso de ciertos programas y actividades de defensa.

Orden de secuestación inicial del presidente

Si el informe del director de la OMB al presidente y al Congreso del 25 de agosto calcula que el déficit máximo para el próximo año fiscal será superado por más de diez mil millones de dólares (cero en el caso del año fiscal 1993), el presidente tiene que emitir una orden para cortar los gastos por la cantidad requerida para reducir el déficit hasta el máximo permitido. Las reducciones de desembolsos se basan en las reducciones calculadas en el informe del director de la OMB. Estas reducciones se aplican a cada programa o actividad federal que recibe asignaciones anuales. Para todos los otros programas o actividades federales, las reducciones se aplican al nivel presupuestario contenido en el plan presupuestario del presidente.

El presidente emite una "*Orden de Secuestación Inicial*" el 25 de agosto para fijar las reducciones exigidas. La orden inicial entra en vigor el 1ro. de octubre, al comienzo del año fiscal. A este punto se retienen los recursos presupuestarios incluidos en la orden presidencial.

Los informes revisados de la OMB y de la CBO y la Orden de Secuestación Final del presidente

El 10 de octubre la CBO somete un informe revisado a la OMB y al Congreso diseñado para reflejar toda acción que haya tomado el Congreso desde el 15 de agosto sobre medidas de gastos e ingresos para el año fiscal. Este informe reestima el déficit para el año fiscal y si este déficit continua excediendo el déficit máximo permitido por ley, también reestima las reducciones de desembolsos que se requieren para eliminar el superávit de déficit. El 15 de octubre el director de la OMB somete un informe revisado al presidente y al Congreso con calculaciones similares. Dichos informes se preparan con las mismas suposiciones económicas y técnicas utilizadas en los informes iniciales. Si el informe revisado estima un déficit en exceso del permitido por ley, ese mismo día el presidente emite una "*Orden de Secuestación Final*" que establece todas las reducciones de gastos requeridas que el informe revisado ha identificado. La orden final entra en vigor inmediatamente y cancela los recursos presupuestarios según necesario.

El presidente debe emitir una orden de secuestación inicial y una final aun cuando los procesos activadores indiquen que una reducción de gastos no es requerida (las órdenes así lo dirían). El presidente también tiene la obligación de preparar comunicaciones detallando las bases por sus órdenes iniciales y finales. Estas deben ser transmitidas al Congreso dentro de 15 días de ser emitida cada orden.

Informe de Conformidad del Contralor General de los Estados Unidos

El 15 de noviembre, un mes después de la emisión de la Orden de Secuestración Final del presidente, el Contralor General de los Estados Unidos emite un "informe de conformidad" que indica si la orden del presidente ha conformedo cabal y fielmente con todos los requisitos de la Ley Gramm-Rudman-Hollings. El Contralor General debe certificar que este ha sido el caso o, en lo contrario, debe indicar dónde la orden dejó de cumplir con los requisitos.

Alternativa Congressional a la Orden de Secuestración Final

La Orden de Secuestración Final emitida por el presidente puede ser modificada o cancelada por una resolución conjunta del Congreso si el Líder de la Mayoría de una de las dos Cámaras presenta tal resolución durante un período de 10 días del calendario de sesiones siguiendo la fecha de emisión del informe revisado de la OMB (el 15 de octubre).

La Ley Gramm-Rudman-Hollings también establece procesos que se deben de usar en el Senado para la formulación de una alternativa congressional a una orden de secuestración final presidencial. La ley no especifica tal proceso para la Cámara de Representantes porque el Comité de Reglas de la Cámara estipularía los procesos apropiados al mismo tiempo que formulaba una alternativa. La elaboración de una alternativa congressional normalmente ocurriría en octubre después de la emisión de una orden de secuestración final del presidente.

Los procedimientos que se han establecido para el Senado son una forma acelerada de reconciliación, y forman una parte bien establecida del proceso presupuestario congressional. Según el proceso de reconciliación acelerado, los comités del Senado pueden someter al Comité de Presupuesto sus puntos de vista sobre una alternativa congressional, y el Comité de Presupuesto puede presentar una resolución al Senado afirmando la orden presidencial o cambiándola totalmente o en parte. Si se recomiendan cambios a la orden presidencial, la resolución debe de instruir a los comités de autorización del Senado que hagan cambios a las leyes estableciendo programas bajo su competencia de tal modo que se reduzcan los gastos suficientemente para lograr la reducción de déficit requerida.

Si el Senado aprueba tal resolución, los comités de autorización del Senado que han recibido las órdenes de reconciliación someten individualmente al Comité de Presupuesto su legislación para reducir el déficit. El Comité de Presupuesto entonces reúne tal legislación en un solo proyecto de reconciliación para la consideración del pleno del Senado. Después de la aprobación de un plan alternativo de reducción del déficit por el Senado y por la Cámara, se resuelven las diferencias entre los dos planes en un Comité de Conferencia del Senado y de la Cámara. Después de la aprobación de un acuerdo de conferencia por el Senado y la Cámara, la alternativa congressional exigiría la firma del presidente para poder entrar en vigor. Si fuera aprobada por el presidente, sustituiría en parte o en total la Orden de

Secuestración Final del Presidente.

Disposiciones especiales en caso de una contracción económica o de estado de guerra

Si la economía entra en una recesión, el Senado y la Cámara considerarían automáticamente una resolución para suspender temporalmente durante lo que queda del año fiscal actual, o durante el próximo año fiscal, o durante ambos: 1) los montos máximos de déficit; 2) las resoluciones presupuestarias de límites de gastos e ingresos; 3) la necesidad de informes de la OMB y de la CBO sobre la reducción del déficit y asuntos relacionados; y 4) la necesidad de la emisión de una orden de secuestración del presidente (a menos que dicha orden ya se haya emitido; entonces queda en vigor). Tales resoluciones de suspensión que pudiera aprobar el Congreso tendrían que ser firmados por el presidente para entrar en vigor.

Para estos propósitos, una contracción económica se define como 1) una *proyección* de la OMB o de la CBO que la tasa de crecimiento económico real (descontando la inflación) será menos de cero durante dos trimestres consecutivos durante un período de seis trimestres a partir del trimestre anterior; o 2) un informe del Departamento de Comercio según el cual la tasa de crecimiento económico real actual durante cada uno de los dos trimestres anteriores fue de menos del un por ciento.

Una declaración de guerra por el Congreso automáticamente suspende los informes de déficit en exceso de la OMB y de la CBO, el requisito que las resoluciones presupuestarias deben cumplir con los montos máximos de déficit y el requisito que las enmiendas propuestas a los proyectos de reconciliación sean neutrales en cuanto al déficit.

Control de Embargo

Como ya se ha mencionado, una causa de la promulgación de la Ley del Presupuesto fue un desacuerdo profundo a principios de la década de los 70 sobre la existencia de una autoridad presidencial para embargar fondos asignados por el Congreso. El Título X de la Ley del Presupuesto y de Control de Embargo de 1974 establece procedimientos legales que evitan que vuelva a ocurrir el desacuerdo.

Según estos procedimientos, el presidente puede *proponer* un *aplazo* del uso de una cantidad de la autoridad presupuestaria otorgada por el Congreso a un programa o actividad federal hasta más tarde en el año fiscal, o puede *proponer* la *revocación* (rescisión) de una cantidad de tal autoridad presupuestaria - pero en todo caso debe informar al Congreso y obtener un acuerdo. Un aplazamiento propuesto por el presidente es válido a menos que el Congreso apruebe una ley negando permiso para tal. Una rescisión propuesta por el presidente no puede tomar lugar a menos de que el Congreso la apruebe por ley.

Las revisiones hechas por la Ley Gramm-Rudman-Hollings al proceso de

secuestración forman una excepción al Título X de la Ley del Presupuesto para los años fiscales 1988-1993. En vez de proponer la cancelación de la autoridad presupuestaria al Congreso, la Ley Gramm-Rudman-Hollings exige que el presidente, en ciertos casos especiales, cancele los recursos presupuestarios por orden presidencial.

Características Importantes del Proceso Presupuestario Congresional

El proceso es propio al Congreso

La Ley del Presupuesto del Congreso de 1974 estableció un nuevo proceso y nuevas instituciones que permiten que el Congreso elabore su propio plan presupuestario anualmente. El Congreso ya no se limita a actuación por etapas sobre el plan presupuestario del presidente. Las resoluciones presupuestarias del Congreso permiten que el Congreso actúe sobre las propuestas de gastos o de ingresos dentro del marco de su propio plan presupuestario.

El proceso fija límites, pero no los detalles

Las resoluciones presupuestarias fijan los montos de gastos e ingresos globales y las prioridades de desembolsos generales. Los comités de autorización y de asignación del Congreso elaboran los detalles de los proyectos de gastos e ingresos, tal como lo hacían antes de la aprobación de la Ley del Presupuesto de 1974.

El proceso está diseñado para ser neutral

La Ley del Presupuesto de 1974 no se promulgó para fomentar una política fiscal determinada o para fijar las prioridades nacionales de gastos. En vez de eso, el proceso presupuestario congresional fue diseñado para darle al Congreso la oportunidad de examinar el presupuesto federal "in toto" y de establecer políticas y prioridades que quisiera. El proceso del presupuesto fue diseñado para servir a cualquier mayoría política que emerja en el Congreso.

El proceso es público

En contraste al proceso de la elaboración del plan presupuestario presidencial, el proceso presupuestario congresional toma lugar a la vista del público. Las autoridades y los "markups" de los Comités de Presupuesto son abiertos al público, los debates en el hemiciclo del Senado y de la Cámara pueden ser presenciados desde las galerías públicas u observados por televisión, y las reuniones de los Comités de Conferencia sobre las resoluciones presupuestarias y los proyectos de reconciliación toman lugar en salones públicos.

Conceptos Presupuestarios

Los ingresos federales

Los ingresos federales consisten en el dinero que recibe el gobierno por el ejercicio de su poder soberano de imponer impuestos. Esto incluye impuestos individuales y corporativos, impuestos del seguro social, impuestos sobre el consumo, impuesto de sucesión o cesión y sobre donaciones, derechos aduaneros y otros.

Los ingresos no incluyen lo que recibe el gobierno federal por la venta de productos o servicios prestados (como la venta de madera de tierras federales o derechos de entrada en los parques nacionales). Dichos ingresos compensan los montos de gastos federales en el presupuesto y así se llaman "*ingresos compensatorios*".

Los gastos federales

Los niveles de gastos en las resoluciones presupuestarias del Congreso consisten en dos tipos de cifras: la *autorización presupuestaria* y los *pagos*. Los pagos son desembolsos por el Tesoro. Cuando el Tesoro emite un cheque en el año fiscal 1988, es un gasto del año fiscal 1988. La autorización presupuestaria, en cambio, es una autoridad legal para que un organismo entre en obligaciones que den por resultado desembolsos. Cuando el Congreso asigna fondos para determinados programas, está utilizando su autoridad presupuestaria - no está gastando los fondos.

Para ilustrar la relación entre la autorización presupuestaria y los gastos, se puede suponer que el Congreso ha decidido construir un barco de guerra que va a costar mil millones de dólares. El Congreso asignaría mil millones de nueva autorización presupuestaria para tal barco en la ley de asignación de defensa para el nuevo año fiscal. Esto quiere decir que el Departamento de Defensa tendrá la autoridad legal de contraer obligaciones hasta un total de mil millones de dólares durante el nuevo año fiscal. Sin embargo, dicha autorización presupuestaria sólo llevará a gastos cuando el Departamento del Tesoro emita los cheques a los constructores navales. Si los cheques se emiten sólo al fin de cada etapa de la construcción, los mil millones de la autorización presupuestaria podrían resultar en desembolsos durante varios años.

En otros casos, la nueva autorización presupuestaria asignada para cierto año fiscal se desembolsa durante el mismo año fiscal. Un ejemplo de tal caso son las asignaciones para los salarios del personal federal.

El déficit presupuestario y la deuda federal

Un déficit o superávit presupuestario se calcula computando la diferencia entre los gastos y los ingresos durante un año fiscal determinado. Por ejemplo, en el año fiscal 1987 los ingresos fueron 854,1 miles de millones de dólares y los desembolsos 1.004,6 miles de millones de dólares, resultando en un déficit

presupuestario de 150,4 miles de millones de dólares.

La deuda federal es la deuda acumulada del Gobierno Federal. Cuando el Gobierno Federal incurre en un déficit presupuestario, los préstamos adicionales para financiar el déficit *aumentan la deuda* federal. En cambio, cuando el Gobierno Federal tiene un superávit presupuestario, la deuda federal *disminuye* porque el Tesoro puede utilizar el superávit para rembolsar una parte de la deuda pendiente.

Cada año el Congreso aprueba una ley estableciendo un límite legal sobre la deuda federal, por lo general llamado el límite de endeudamiento. (El límite federal se aplica a los préstamos del público *más* la deuda federal en las cuentas del Gobierno Federal, sobre todos los fondos fiduciarios). Si las actividades del gobierno exigen un límite más alto, el Congreso debe promulgar una ley para aumentar el límite del endeudamiento. En septiembre de 1987, el Congreso aumentó el límite hasta *2,8 billones de dólares*.

Proyecciones Iniciales

Para elaborar una resolución presupuestaria congresional, los Comités de Presupuesto del Senado y de la Cámara deben de tener un punto de partida. El punto de partida que utilizan con más frecuencia es un sistema de proyecciones que muestra los niveles de gastos e ingresos que ocurrirían durante el próximo año fiscal y más allá *si se continuaran todos los programas, y leyes contributivas existentes, sin ningún cambio, pero con el costo de todos los programas ajustado para que éstos puedan mantener los niveles existentes de actividad*. Por ejemplo, para los programas mandatorios (véase abajo), el punto de referencia se ajusta para reflejar, entre otras cosas, los efectos de la inflación y de los cambios demográficos que cambian el número anticipado de beneficiarios. Dichas proyecciones se conocen como puntos de "*política actual*" (o servicios actuales). Un punto alternativo que también ha utilizado la Oficina Presupuestaria del Congreso (CBO) ajusta los programas para la inflación sólo cuando la ley lo exija. Usualmente tal ajuste se llama una proyección de "*ley actual*". Al considerar los niveles propuestos de gastos e ingresos, los miembros del Senado y de la Cámara usualmente describen sus propuestas como siendo más, menos, o igual que la proyección inicial.

Categorías principales de gastos federales

A veces miembros del Senado y de la cámara proponen planes presupuestarios que dividen los gastos federales en cuatro componentes conceptuales: programas mandatorios, gastos de defensa, gastos discrecionales domésticos y pagos de intereses.

Los programas mandatorios han sido establecidos por leyes que exigen que el Gobierno pague beneficios específicos a los individuos que llenan los requisitos legales del programa en cuestión. La característica fundamental de un programa mandatorio es la ausencia de decisiones anuales sobre su nivel de fondos. En vez de eso, las fórmulas que se incluyen en las leyes que establecen los derechos a un beneficio determinan cuánto dinero el gobierno tiene que gastar. Por ejemplo, las

leyes del Seguro Social fijan fórmulas según las cuales los jubilados reciben beneficios a base del tiempo que han trabajado y sus ganancias. Así, lo que determina el costo del Seguro Social durante un año fiscal determinado no son las asignaciones anuales, sino el número de personas jubiladas que llenan los requisitos para este beneficio. Los programas mandatorios a veces se consideran no discrecionales, porque lo que determina el nivel de los fondos que serán necesarios es la legislación que estableció el programa, no las decisiones anuales de asignación.

En contraste, *los gastos discrecionales domésticos* son para los programas no relacionados con la defensa que están sujetos a las decisiones de asignación anuales. Si el Congreso decide disminuir las asignaciones para un programa de este grupo, sólo tiene que reducir la asignación anual. A diferencia de los programas mandatorios, no se requiere ningún cambio de fórmula para alterar los niveles de fondos.

Los gastos de defensa se refieren a los gastos federales para la defensa nacional. Casi todos los gastos de defensa son discrecionales.

Los pagos de intereses son los desembolsos a individuos, sociedades de capital u otras entidades que poseen documentos que financian la deuda federal.

Los ingresos compensatorios son los ingresos del público que resultan de la venta de productos o servicios prestados (como la venta de madera de tierras federales o derechos de entrada en los parques nacionales). Los ingresos compensatorios se deducen de la autorización presupuestaria total y los desembolsos en vez de agregarse a los ingresos federales aunque se depositen en el Tesoro como recibos misceláneos.

Anexo I

Calendario del Proceso del Presupuesto: Años Fiscales 1989-1993

1ro. de enero	A partir de esta fecha se mide la reducción del déficit
Primer lunes después del 3 de enero	El presidente somete su plan presupuestario al Congreso
15 de febrero	La CBO somete sus análisis económicos anuales a los Comités de Presupuesto
25 de febrero	Los comités de autorización y de asignación del Senado y de la Cámara presentan sus "opiniones y estimaciones" a sus Comités de Presupuesto respectivos.
1ro. de abril	El Comité de Presupuesto del Senado presenta su versión de la resolución presupuestaria congresional
15 de abril	El Congreso completa su resolución presupuestaria
15 de mayo	La Cámara de Representantes puede empezar la consideración de proyectos de asignación anuales regulares.
10 de junio	El Comité de Asignación de la Cámara presenta su último proyecto de asignación anual regular a la Cámara en pleno.
15 de junio	El Congreso completa la reconciliación
30 de junio	La Cámara completa actuación sobre los proyectos de asignación anuales regulares
15 de julio	El presidente somete un informe presupuestario inicial al Congreso

- 15 de agosto La OMB y la CBO calculan el déficit para el próximo año fiscal, basándose en un análisis del estado de la economía y de las acciones fiscales del Congreso hasta esta fecha
- 20 de agosto La CBO somete su informe inicial sobre el déficit estimado para el próximo año fiscal a la OMB y al Congreso.
- 25 de agosto La OMB somete su informe inicial sobre su déficit estimado para el próximo año fiscal al presidente y al Congreso. Si la OMB proyecta un déficit en exceso del máximo fijado, el presidente emite su Orden de Secuestración Inicial
- 6 de septiembre El mensaje explicativo del presidente sobre su Orden de Secuestración Inicial es transmitido al Congreso
- 1ro. de octubre Comienzo del año fiscal
- 10 de octubre La CBO somete su informe revisado a la OMB y al Congreso.
- 15 de octubre La OMB somete su informe revisado al presidente y al Congreso. Si la OMB continúa proyectando un déficit en exceso del máximo fijado, el presidente emite su Orden de Secuestración Final
- Octubre Elaboración y adopción de una alternativa congressional a la Orden Presidencial de Secuestración Final, si tal es considerada necesaria por el Congreso
- 30 de Octubre El mensaje explicativo del presidente sobre su Orden de Secuestración Final es transmitido al Congreso
- 15 de noviembre El Contralor General emite su informe de conformidad.

Anexo II

Funciones Presupuestarias

- 050: Defensa Nacional
- 150: Asuntos Internacionales
- 250: Ciencia General, el Espacio y la Tecnología
- 270: Energía
- 300: Recursos Naturales y el Medio Ambiente
- 350: Agricultura
- 370: Comercio y Crédito para las Viviendas
- 400: Transporte
- 450: Desarrollo Comunitario y Regional
- 500: Educación, Adiestramiento, Empleo y Servicios Sociales
- 550: Salud
- 570: Seguro Médico (Medicare)
- 600: Seguridad de Ingresos
- 650: Seguro Social
- 700: Beneficios y Servicios para Veteranos
- 750: Administración de Justicia
- 800: Gobierno General
- 870: Actividades de Crédito Federal Central
- 900: Interés Neto
- 920: Subvenciones
- 950: Recibos no distribuidos compensatorios

**EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL GOBIERNO
DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA**

Lawrence W. Hush

**Analista de Programas de la Oficina de Gestión y Presupuesto del Gobierno de
los Estados Unidos de Norteamérica**

**Ponencia presentada por
American Association for
Budget & Program Analysis
(AABPA)**

EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Por

Lawrence W. Hush

Elaborado para su presentación en el

XVII Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público

Guatemala

7 al 11 de Mayo de 1990

El autor es un analista de programa de la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management Budget - OMB). Los puntos de vista expresados en este trabajo son suyos y no necesariamente los de la OMB.

El presente trabajo es el resultado de un esfuerzo colectivo de muchos funcionarios de la OMB. La sección principal del mismo "III. El Proceso Presupuestario en el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica," se basa en una publicación de la OMB que ha sido revisada para fines del presente trabajo. El título de esa publicación es "El Sistema Presupuestario del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y sus Conceptos" (enero 1990) y se prepara principalmente por el personal de la Oficina de Sistemas de Recursos en la OMB.



I. RESUMEN E INTRODUCCION

El Sector Público en los Estados Unidos de Norteamérica. — En 1989 los gastos totales del gobierno de los Estados Unidos representaron el 31 por ciento del producto nacional bruto (PNB). Un poco más de dos tercios de dicha cifra, es decir 22 por ciento del PNB fue gastado por el Gobierno federal y el resto o sea el nueve por ciento (excluyendo donaciones del gobierno federal), fueron los gastos de gobiernos estatales y locales.

El aspecto central del sistema federal del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica es que los estados son independientes del gobierno federal. Los parlamentos de los estados y sus gobernadores son elegidos directamente por los votantes, y los gobiernos estatales por medio de sus propias leyes determinan sus propios impuestos y establecen sus propias prioridades de gastos. Por lo tanto, las políticas y prioridades difieren considerablemente de un estado a otro.

El rol del gobierno federal respecto a los estados es estable, a pesar de que siempre hay algunos cambios siempre están en proceso. El gobierno federal tiene la responsabilidad principal de financiar los programas de defensa nacional, relaciones exteriores, programas espaciales, de veteranos, agricultura y seguro social para los ancianos y los desempleados. Los estados y gobiernos locales tienen la responsabilidad principal del financiamiento de la educación, la seguridad civil (protección de policía y bomberos) la salud pública y hospitales públicos. Comparten la responsabilidad financiera por la atención médica, bienestar y servicios sociales, transporte y muchas otras áreas.

Debido al hecho de que las responsabilidades de los niveles estatales y locales requieren un mayor número de personal, dichos niveles de gobierno tienen muchos más empleados que el gobierno federal. En 1989, los gobiernos estatales y locales tenían 15.1 millones de empleados y el gobierno federal contaba con 3.1 millones de empleados civiles. El empleo civil en todo el sector público de los Estados Unidos equivalía al 15 por ciento del empleo total del país el año 1989.

El Proceso Presupuestario en el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. — El proceso presupuestario en el gobierno de los Estados Unidos consiste de tres fases principales:

(1) **Formulación y trámite del presupuesto propuesto por el Ejecutivo.** Esta fase se inicia generalmente en abril o mayo cuando la OMB inicia la elaboración del presupuesto propuesto para su presentación en el mes de enero siguiente.

(2) **Acción por el Congreso.** Esta fase tiene lugar generalmente durante el período entre la presentación del presupuesto por el Presidente (mes de enero) hasta setiembre, terminando antes del inicio del año fiscal que se inicia el primero de octubre de cada año.

(3) Ejecución y control presupuestario. Este ocurre después de la aprobación de la legislación presupuestaria y tiene la finalidad de asegurar que los gastos efectuados estén de acuerdo con las disposiciones legales.

Las entidades públicas pueden incurrir en compromisos con respecto a pagos de dinero inmediatos o futuros, únicamente cuando la ley les ha otorgado autoridad para ello. Hay dos maneras principales de controlar los gastos incluidos en el presupuesto federal:

— los programas discrecionales son controlados por montos de asignaciones especificados por anticipado y los compromisos no pueden exceder del monto de la asignación. Los programas discrecionales incluyen todos los programas de defensa nacional y muchos de los programas domésticos. Los desembolsos para programas discrecionales, en 1989, constituyeron el 42 por ciento de los desembolsos totales.

— Los programas obligatorios son controlados principalmente por criterios de elegibilidad con respecto a sus beneficios y están bajo el control de los comités parlamentarios responsables de las autorizaciones. Los principales ejemplos de dichos programas son los programas de seguro social para los ancianos y los desempleados. Los programas para actividades de tipo empresarial, los programas financiados por medio de cobros de usuarios y los intereses netos también están incluidos en esta categoría de programas porque no son controlados por montos fijos de asignaciones aprobados con anticipación. Los desembolsos en esta categoría llegaron a un 58 por ciento de los desembolsos totales en el año 1989.

En las dos siguientes secciones se discuten éstas áreas con más detalle. Al fin del trabajo se presenta un glosario de términos técnicos presupuestarios y una bibliografía breve.

II. UNA VISTA PANORAMICA GLOBAL DEL SECTOR PUBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Introducción

El aspecto principal del sistema de gobierno federal en los Estados Unidos es que los gobiernos estatales y federales son independientes uno de otro. En ambos, el Ejecutivo y el Legislativo son elegidos de manera independiente por los votantes y ambos tienen sistemas por separado e independientes de los tribunales. Ambos tienen sus propios sistemas impositivos y sus propios sistemas para incurrir en gastos con base en su propia legislación y prioridades. Por lo tanto, los sistemas impositivos estatales y las prioridades de gastos difieren ampliamente en diferentes partes del país.

Los gobiernos locales no son tan independientes. A pesar de que tienen sus propios ejecutivos y legisladores elegidos por la ciudadanía, y sus propios tribunales, son entes establecidos por leyes promulgadas por los gobiernos estatales. Asimismo, los gobiernos estatales pueden limitar y controlar las actividades de los gobiernos locales.

Los gobiernos federales, estatales y locales recaudan directamente sus impuestos. Por consiguiente, cada contribuyente paga impuestos directamente a varios gobiernos diferentes.

Las relaciones de los gobiernos federal, estatal y local en los Estados Unidos, son relativamente estables, pero pueden variar de año a año. Varían debido a factores políticos, económicos, sociales y otros, que afectan al país. Los cambios tienen lugar dentro de la estructura establecida por la constitución de los Estados Unidos, y las enmiendas a esta y las interpretaciones de los tribunales durante los últimos 200 años. Siempre hay algún grado de desacuerdo sobre cual deberían ser dichas relaciones.

Ingresos, Gastos y Déficit¹

Ingresos.— Los ingresos totales del gobierno en 1989 fueron \$ 1.512 mil millones o 29 por ciento del PNB. De esto \$ 991 mil millones o 19 por ciento del PNB constituyeron ingresos del gobierno federal y \$ 522 mil millones o 10 por ciento del PNB constituyeron ingresos de gobiernos estatales y locales (sin incluir los aportes o transferencias del gobierno federal). Durante los últimos 20 años, los ingresos de los gobiernos, como porcentaje del PNB no han variado de manera significativa.

En 1989, la relación porcentual de los ingresos federales con respecto al

¹Para facilitar comparaciones relativas con otros países, los datos se presentan en montos de dólares estadounidenses y también como porcentajes del producto nacional bruto (PNB).

ingreso total es la siguiente:

- 45 por ciento impuestos sobre la renta de individuos
- 10 por ciento impuesto sobre la renta de negocios o sociedades anónimas.
- 36 por ciento impuestos de seguro social
- 3 por ciento impuestos sobre el consumo, y
- 5 por ciento ingresos de fuentes misceláneas.

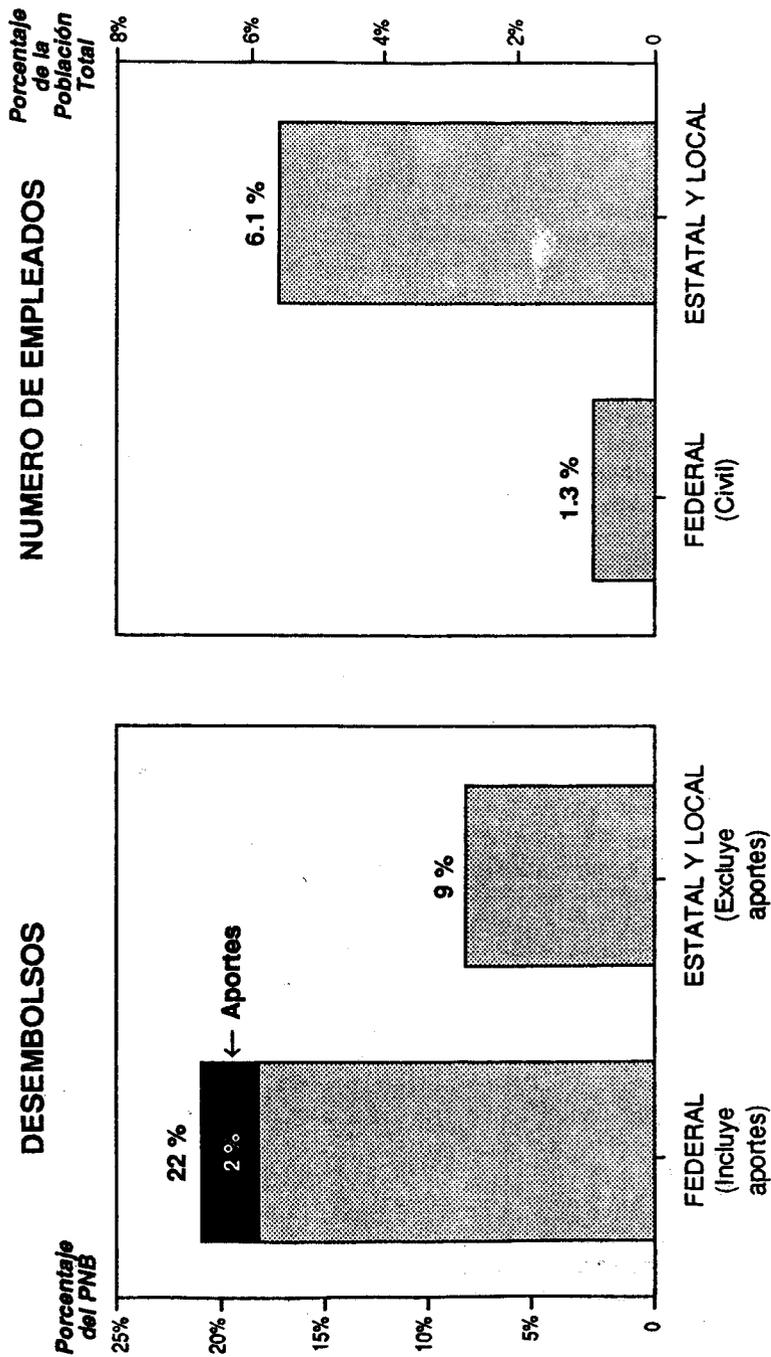
Gastos.— En 1989, los gastos del gobierno totalizaron \$ 1.618 miles de millones o 31 por ciento del PNB. Los gastos federales fueron \$ 1.143 miles de millones o 22 por ciento del PNB, incluyendo \$117 miles de millones o 2 por ciento de la PNB que fueron otorgados como transferencias o aportes a los gobiernos estatales y locales. Los gastos estatales y locales totalizaron \$475 mil millones o 9 por ciento del PNB, no incluyendo los aportes o transferencias del gobierno federal. En los últimos 20 años la relación porcentual de los gastos totales con respecto al PNB ha aumentado alrededor de dos puntos debido principalmente a aumentos en los gastos federales.

La composición porcentual de los desembolsos federales en 1989, con respecto al total de desembolsos, se detalla a continuación:

- 27 por ciento para la defensa nacional;
- 47 por ciento para pagos personales tal como para seguro social y ayuda a familias pobres. Una parte de esto constituye aportes a los gobiernos estatales y locales que operan programas que están financiados parcialmente por el gobierno federal;
- 5 por ciento para otros aportes a los gobiernos estatales y locales;
- 7 por ciento para los programas federales directos que no constituyen programas de defensa nacional; y
- 15 por ciento para intereses netos sobre la deuda federal.

Déficit.— El déficit total del gobierno en 1989 era de \$ 105 miles de millones o 2.0 por ciento del PNB. Esto era el resultado de un déficit federal de \$152 mil de millones o 2.9 por ciento del PNB contrapesado por un superávit a nivel estatal y local de \$47 miles de millones o 0.9 por ciento del PNB. Durante los últimos 20 años, el déficit total del gobierno ha representado un promedio de 2.1 por ciento de PNB, alcanzando un máximo de 5.0 por ciento en 1983. A través de todo este período, el déficit federal ha sido contrapesados por el superávit de los gobiernos estatales y locales.

FIGURA 1. - GASTOS Y EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO DE LOS ESTADOS UNIDOS: 1989



Empleo

A pesar del hecho que el gobierno federal gasta más del doble que todos los gobiernos estatales y locales combinados, el gobierno federal solamente tiene la quinta parte de los empleados civiles tal como se indica en la Figura 1. Esto es debido a que algunos de los gastos federales muy grandes, tales como el seguro social (un programa de jubilación para los ancianos), intereses sobre la deuda pública y aportes a los estados y gobiernos locales requieren relativamente pocos empleados federales. En contraste, muchas de las responsabilidades estatales y locales, tales como educación y policía, requieren un mayor número de trabajadores.

En 1989 había 3.1 millones de empleados civiles federales, incluyendo 1.0 millón de civiles en el Ministerio de Defensa y 0.8 millones en el Correo Nacional, dejando 1.2 millones para llevar a cabo las otras funciones (no de defensa) del gobierno federal. En el Gobierno Federal, los gastos de personal civil alcanzaron a \$116 miles de millones en 1989, o sean 10 por ciento de los gastos totales. En contraste, había 15.1 millones de empleados estatales y locales, esto es casi cinco veces más que en el gobierno federal. Estos dos grupos equivalían al 15.5 por ciento del total de empleados civiles en los Estados Unidos, que era de 117.3 millones en 1989. El empleo total civil del gobierno, en 1989, llegó a 7.3 por ciento del total de los habitantes del país, que sumaban 250 millones. El empleo federal constituyó 1.3 por ciento del total de habitantes de los Estados Unidos, y el empleo a nivel de gobiernos estatales y locales alcanzó a 6.1 por ciento de la población total del país.

Entre 1969 y 1989, la relación porcentual del empleo total de civiles en el gobierno con respecto a la población del país, ha aumentado de 6.2 por ciento a 7.3 por ciento. Las disminuciones relativamente pequeñas en el gobierno federal han sido contrapesadas por aumentos más grandes en los gobiernos estatales y locales.

Los Roles de los Diferentes Niveles de Gobierno

Dentro del sistema federal de gobierno, algunas áreas de actividad son principalmente responsabilidad del gobierno federal, otras son principalmente responsabilidad de los gobiernos estatales y locales y hay muchas en las cuales se comparte la responsabilidad ya sea porque el gobierno federal proporciona ayuda financiera a los estados y gobiernos locales, o a causa de reglamentos federales. En la mayoría de los programas domésticos, los diferentes roles son el resultado de la tradición y la preferencia y por lo tanto cambian algo al pasar de los años.

El gobierno federal es responsable de todos o casi todos los gastos para la defensa nacional, relaciones exteriores, programas espaciales, el servicio de correo, programas agrícolas, programas para veteranos y dos clases de seguro social: para los ancianos (apoyo de ingresos y asistencia médica) y para las personas desempleadas.

Estas actividades cubren más de dos quintos de los gastos totales del gobierno. Los gobiernos estatales y locales tienen primordial responsabilidad de financiar de sus propios recursos (es decir, excluyendo aportes federales) casi todos los gastos para educación, seguridad civil (protección de policía y bomberos), salud pública y hospitales públicos. Estas actividades cubren cerca de la cuarta parte de todos los gastos gubernamentales.

Muchas de las áreas domésticas son financiadas en forma conjunta tanto por el gobierno federal como son los estatales y locales. Estas áreas incluyen el apoyo de ingresos y programas de medicina y cuidado médico para las familias de bajos ingresos, transporte, capacitación de la fuerza laboral y otras áreas. Estas actividades cubren la sexta parte de todos los gastos del gobierno.

El resto de los gastos, cerca de la séptima parte, cubre funciones comunes a todos los gobiernos, tales como los poderes ejecutivos, legislativo y judicial a cada nivel de gobierno, la jubilación de los servidores públicos y los intereses netos pagados.

Ayuda Financiera Federal a los Gobiernos Estatales y Locales.— En 1989, los aportes federales a los gobiernos estatales y locales alcanzaron a \$117 miles de millones o 20 por ciento de los gastos totales a nivel estatal y local. (Este porcentaje llegó a un máximo en 1978 cuando alcanzó a 28 por ciento de los gastos estatales y locales). El monto de ayuda federal varía de año a año dependiendo de las prioridades presupuestarias del gobierno federal. Los funcionarios de los estados y gobiernos locales, típicamente buscan más ayuda o diferentes formas de ayuda, pero el gobierno federal no tiene que otorgarlas, excepto cuando la autoriza el Congreso.

La ayuda federal está compuesta de más de 300 diferentes programas, algunos de ellos son muy pequeños y otros muy grandes. Con base a los estimados presupuestarios federales, cerca del 55 por ciento de los fondos se dedica a asistencia médica y para ayudar a gente de bajos ingresos; cerca de la quinta parte es para gastos de capital, principalmente para carreteras, pero también para tratamiento de aguas residuales, tránsito metropolitano y aeropuertos; y cerca de la cuarta parte es para otros programas, principalmente educación, empleo, capacitación, servicios sociales y salud.

Los estados y gobiernos locales no tienen libertad para utilizar los aportes federales como deseen. Cerca de un 90 por ciento de estos aportes tienen que ser usados por los estados y gobiernos locales para actividad designadas por el gobierno federal. Por ejemplo, en los aportes para la construcción de carreteras los reglamentos federales especifican en detalle como se debe construir la carretera incluyendo su espesor y su anchura.

Casi todos los aportes son distribuidos por medio de fórmulas. Estas fórmulas

incluyen factores tales como el número de habitantes y las características especificadas en la legislación o los reglamentos federales. En contraste con los aportes en base de fórmulas, algunos aportes están distribuidos sobre una base competitiva, según la calidad de la propuesta sometida por el gobierno local o estatal de acuerdo al juicio del gobierno federal.

III. EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA²

El sistema presupuestario del gobierno de los Estados Unidos provee el marco dentro del cual se toman las decisiones respecto a la distribución de los recursos y la administración de los programas. Estas decisiones se adoptan con relación a las necesidades del país, la disponibilidad de los recursos federales, el control financiero eficaz y la responsabilidad de gestión por el uso de dichos recursos.

El proceso presupuestario del gobierno federal de los Estados Unidos se basa en el principio del poder compartido entre el Legislativo, que tiene dos cámaras, la Cámara de Representantes y el Senado y el Ejecutivo bajo la jefatura del Presidente. Esencialmente:

- El Presidente propone el presupuesto.
- El Congreso aprueba las leyes para autorizar los programas y proveer los fondos.
- El Presidente firma o rechaza con veto los proyectos de ley. Si el Presidente veta la ley el congreso, por voto de una mayoría de dos tercios en cada cámara, puede disponer la aprobación de la ley a pesar del veto por el presidente.
- El Ejecutivo lleva a cabo los programas de acuerdo con las leyes aprobadas. Ante de discutir el proceso presupuestario y ciertos conceptos presupuestarios, la siguiente sección trata brevemente la historia de la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB) y el desempeño actual de sus funciones.

²La presente sección se ha tomado casi totalmente de una publicación de la OMB titulada "El Sistema Presupuestario del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica y sus conceptos" (enero, 1990), preparado principalmente por el personal de la Oficina de Sistemas de Recursos de la OMB.

El rol de la Oficina de Gestión y Presupuesto

La OMB esta ubicada en el Poder Ejecutivo del Gobierno, no dentro del Congreso, y su función es elaborar el presupuesto Ejecutivo.

Antes de 1921 no existía una entidad en forma separada, responsable de la elaboración del presupuesto. Cada entidad pública elaboraba su presupuesto por separado y se presentaban al Congreso por el Ministerio de Finanzas, generalmente sin cambio ni comentario.

La entidad que existía antes de la OMB, conocida como el Buró del Presupuesto, fue establecida por ley en 1921. En aquella época era una entidad independiente ubicada en el Ministerio de Finanzas y dependía directamente del Presidente. La misma ley requirió por primera vez que el Presidente presentara anualmente un presupuesto integral al Congreso.

El presidente Roosevelt deseaba que el Buró estuviera más estrechamente vinculado con él para poder controlar las acciones presupuestarias de manera más directa, y en 1939 se trasladó el Buró a la nueva Oficina Ejecutiva de la Presidencia, donde actualmente se encuentra.

En 1970, algunas de las funciones de gestión central fueron otorgadas a la entidad y se cambió su nombre por el de Oficina de Gestión y Presupuesto. La OMB es una entidad relativamente pequeña que consta de apenas 615 empleados. Cerca de tres cuartas partes de su personal trabaja en asuntos presupuestarios y la otra cuarta parte de los empleados atienden asuntos de gestión. Las actividades de gestión de la OMB se relacionan principalmente con las políticas de adquisiciones, los procedimientos contables y financieros, los reglamentos y otros asuntos de aplicación general referentes a la gestión en el gobierno. El Figura 2 muestra la estructura organizativa de la OMB.

En su rol presupuestario la OMB recibe pedidos de gastos de las entidades, los revisa y formula recomendaciones al Presidente sobre el tipo y nivel de gastos a ser incluidos en la propuesta presupuestaria que se presenta al Congreso. Una vez que se toman las decisiones, la OMB prepara los documentos presupuestarios. Estos incluyen, principalmente, el documento presupuestario publicado en enero, pero también una revisión a los estimados que se publican en julio, y varios informes que son requeridos por la legislación Gramm-Rudman-Hollings para reducir los déficits. En años recientes la OMB ha jugado un rol cada vez mayor en la supervisión e influyendo en la legislación sobre gastos mientras estos se consideran por el congreso.

El monto de influencia que la OMB tiene depende de como el Presidente decide utilizar dicha oficina. En su rol de entidad presidencial para la coordinación de los asuntos presupuestarios, la OMB, tradicionalmente, ha tenido una función de mucha influencia dentro de esa área.

El Proceso Presupuestario

El proceso presupuestario tiene tres fases principales: (1) formulación por el ejecutivo y entrega al legislativo; (2) acción por el Congreso; (3) ejecución y control presupuestario. Cada uno de estos procesos se interrelacionan con los demás. En general, las fases del proceso presupuestario son:

- Las propuestas de presupuesto por el Presidente se transmiten al Congreso en enero, nueve meses antes del inicio del año fiscal que comienza el primero de octubre cada año.
- El Congreso toma acción sobre la legislación autorizando los desembolsos antes del primero de octubre; y
- a partir de octubre, el Ejecutivo, bajo la jefatura del Presidente, lleva a cabo los programas de gastos aprobados por la ley.

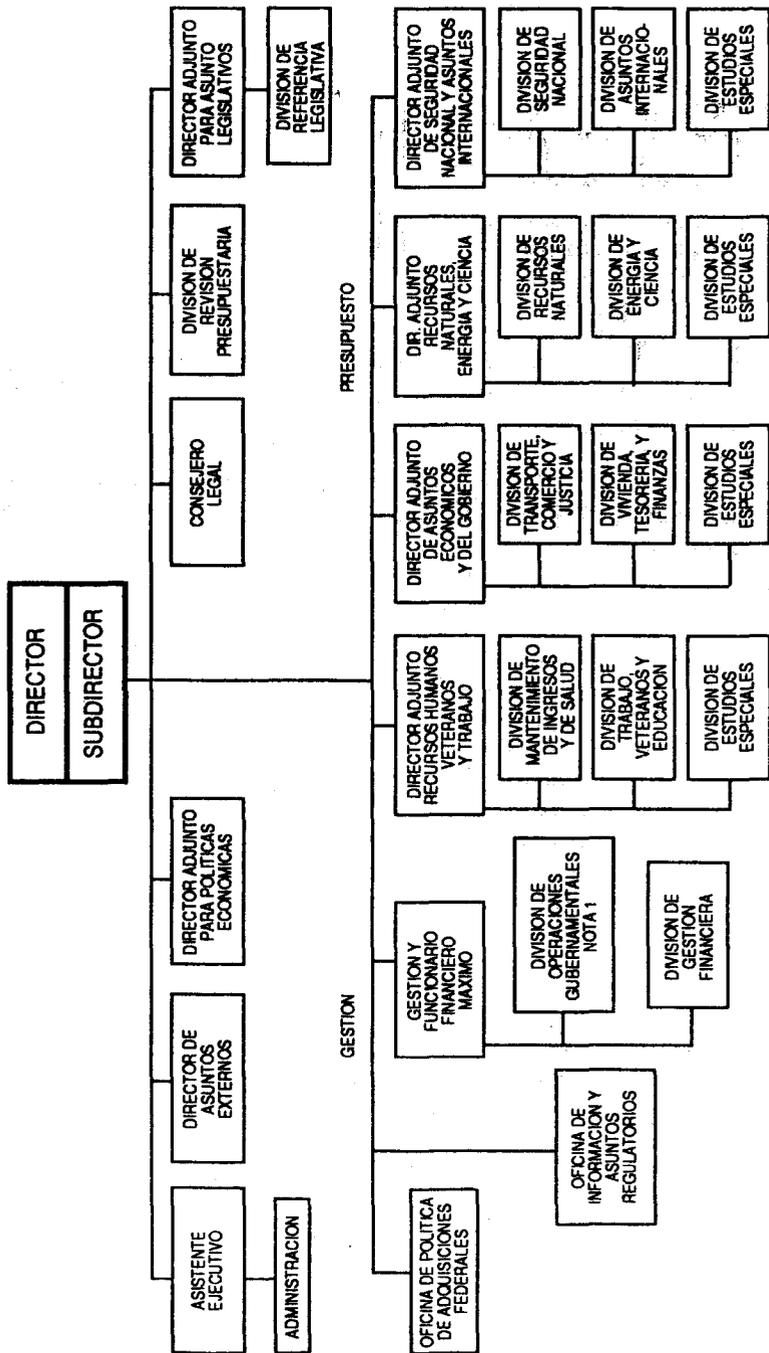
Se presenta al final de la presente sección un calendario presupuestario en más detalle.

Formulación y Trámite por el Ejecutivo. - El presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos presenta el plan financiero del Presidente e indica sus prioridades para el gobierno federal. El enfoque principal de este presupuesto es el año presupuestario, es decir el próximo año fiscal, para lo cual el Congreso tiene que aprobar leyes de asignaciones. Sin embargo, el presupuesto se formula en el contexto de un sistema de planificación de presupuesto multianual que incluye también los cuatro años posteriores al año presupuestal, para poder integrar la planificación a largo plazo dentro del proceso presupuestario ejecutivo. El sistema requiere que se establezcan amplias metas financieras y que los gastos de las entidades y los niveles de empleo sean establecidos más allá del año presupuestario.

El Presidente presenta su presupuesto al Congreso lo más pronto posible en el año, normalmente ocho o nueve meses antes del inicio del próximo año fiscal que se inicia el primero de octubre. Todos los años mencionados se refiere a años fiscales a menos que se indique al contrario.³ El año en que el nuevo presidente entra en función, el presidente saliente presenta un presupuesto y el nuevo presidente, generalmente, propone cambios al mismo.

³ Todos los años mencionados se refieren a años fiscales a menos que se indique al contrario.

FIGURA 2. - OFICINA EJECUTIVA DEL PRESIDENTE - OFICINA DE GESTION Y PRESUPUESTO



Nota 1: Incluye algunas responsabilidades presupuestarias

El proceso de formulación del presupuesto empieza a más tardar en abril o mayo de cada año, por lo menos, normalmente, nueve meses antes que el trámite del presupuesto y por lo menos 18 meses antes del inicio del año fiscal.

Durante la formulación del presupuesto hay un intercambio continuo de información, de propuestas, de evaluaciones y de decisiones sobre políticas entre el Presidente, la OMB, otras unidades del Poder Ejecutivo y las diferentes entidades públicas. Las decisiones respecto al presupuesto que se va a aprobar son influenciadas por los resultados de los presupuestos previamente aprobados, incluyendo el que está en proceso de ejecución por las entidades y las reacciones al último presupuesto propuesto, que está en consideración por el Congreso. También las decisiones son influenciadas por los pronósticos de la economía que preparan, conjuntamente, el Consejo Presidencial de Asesores Económicos, la OMB, y el Ministerio de Finanzas.

El presidente establece los lineamientos generales de políticas presupuestarias y fiscales. En base de sus decisiones, la OMB emite directivas generales de política y niveles de planificación para las entidades, tanto para el año presupuestario como para los siguientes cuatro años, a fin de orientarlas en la formulación de sus solicitudes de presupuesto a la OMB, la que efectúa una revisión detallada y toma decisiones.⁴ Estas decisiones pueden ser modificadas como resultado de la revisión presidencial. Los asuntos de política fiscal que afectan desembolsos e ingresos son reexaminados. El efecto de las decisiones presupuestarias sobre los desembolsos e ingresos en los años que siguen, también son considerados y explícitamente se toman en cuenta en la forma de estimados de planificación multianual del presupuesto. A fines de noviembre o principios de diciembre, cerca de la época que se toman las decisiones finales de política, se distribuyen a las entidades supuestos comunes sobre el curso de la economía (proyecciones del PNB, la inflación, las tasas de intereses, etc.) de tal forma que los estimados pueden basarse sobre criterios consistentes. Asimismo, el proceso de formulación del presupuesto involucra la consideración, en forma simultánea, de todas las necesidades de recursos de programas individuales, los desembolsos e ingresos totales que son apropiados con base en las condiciones económicas actuales y futuras y los requisitos legales relacionados con el cumplimiento de la meta de un presupuesto equilibrado por el año 1993.⁵

Acción por el Congreso.- El Congreso considera el presupuesto propuesto por el Presidente y aprueba, modifica o desaprueba el mismo. Puede cambiar los niveles de financiamiento, eliminar programas o agregar programas no solicitados por el

“OMB revisa en junio de cada año un documento extensivo de las definiciones y guía a las entidades sobre cómo presentar sus estimados. Este documento se denomina la OMB Circular A-II: “Preparación y Presentación de los Estimados Presupuestos”

⁵*Los requisitos de la ley de Presupuesto Equilibrado y Control por Emergencia del Déficit de 1985 (comunmente conocido por la ley Gramm-Rudman-Hollings) se discuten bajo el título “Reducción del Déficit”.*

Presidente. También puede agregar o eliminar impuestos u otras fuentes de ingresos o hacer otros cambios que afectan el monto de los ingresos a ser recaudados.

La acción por el Congreso se convierte en ley siempre y cuando:

el Presidente firme el proyecto de ley: o

en el caso de un veto por el Presidente, el Congreso rechaza el veto. Para rectificar el veto, ambas cámaras del Congreso tienen que aprobar en forma separada el proyecto de ley por votaciones de dos tercios de sus miembros, una acción que generalmente es muy difícil.

Mientras el Congreso está considerando acción sobre el presupuesto el Presidente y sus asesores trabajan para persuadir al Congreso que aceptan sus propuestas. Los funcionarios, formalmente, presentan testimonios en audiencias ante los Comités del Congreso y se reúnen de manera menos formal con los parlamentarios, discuten la legislación y buscan el apoyo del público a través de conferencias de prensa y otras medidas. Además, las entidades presentan justificación detallada de las propuestas presidenciales, lo cual proporcionan más información que la contenida en el documento presupuestario.

La revisión congresional del presupuesto se inicia pocos días después de que la propuesta presidencial se haya presentado al Congreso. Bajo la ley actual el presupuesto tiene que ser transmitido antes del primer lunes posterior al 3 de Enero de cada año. Sin embargo, en los años en que el Congreso ha tardado en concluir acción sobre el presupuesto del año anterior, ha acordado una demora de pocas semanas en la transmisión del presupuesto siguiente.

Bajo los procedimientos establecidos en la ley Congresional de Presupuesto de 1974, el Congreso considera los totales del presupuesto antes de terminar la acción sobre las asignaciones individuales. La ley obliga a cada comité del congreso a informar sobre los estimados presupuestales a los comités de presupuestos de la Cámara y el Senado, a más tardar el 25 de febrero. El Congreso aprueba una resolución presupuestaria concurrente como guía para su consideración subsiguiente de las leyes de asignaciones e ingresos. La resolución presupuestaria, que se programa para aprobarse a más tardar el 15 de abril, establece metas para los totales de ingresos y para la autoridad presupuestaria y los desembolsos, en total, y por cada categoría funcional. La resolución presupuestaria también establece metas para compromisos de préstamos directos y compromisos de préstamos garantizados. Estos totales también están distribuidos por asignaciones y comités de autorización. La resolución está sujeta a los requisitos de reducción de déficit según la ley Gramm-Rudman-Hollings.

Las resoluciones presupuestarias no requieren aprobación presidencial. Sin embargo, hay una consulta entre el liderazgo del Congreso y el gobierno porque la legislación necesaria para lograr las metas presupuestarias del Congreso tiene que enviarse al Presidente para su aprobación.

El Congreso no aprueba en una sola ley un presupuesto entero. Aprueba varias leyes de asignaciones por separado y otras leyes por separado que afectan los desembolsos y los ingresos, tales como legislación para enmendar los requisitos de elegibilidad

para los pagos de beneficios o para enmendar las leyes impositivas. Tomadas en su conjunto, estas diferentes leyes constituyen el presupuesto federal para el año fiscal venidero.

La mayor parte de los ingresos recaudados y la mayoría de los desembolsos efectuados en cualquier año se deben a las leyes aprobadas en años anteriores. Asimismo, el Congreso tiene solamente una facultad muy limitada para reducir un déficit en un año dado a través de legislación aprobada en el mismo año.

Antes de efectuar asignaciones, el Congreso generalmente aprueba legislación que autoriza a una entidad para llevar a cabo un programa específico y, en algunos casos, incluye límites en el monto que puede ser asignado para dicho programa. Algunos programas requieren legislación de autorización anualmente. Otros son autorizados para un período específico de años o de manera indefinida.

Al aprobar las leyes de asignaciones, el Congreso no vota directamente sobre el nivel de desembolsos. Más bien, vota sobre la **autoridad presupuestaria** u otra autoridad para incurrir compromisos que originarán en desembolsos inmediatos o futuros. Para la mayoría de los programas federales la autoridad presupuestaria surge cada año únicamente cuando esté aprobada por voto del Congreso en leyes de asignaciones. Sin embargo, en muchos casos, el Congreso ha aprobado autorización presupuestaria permanente, bajo la cual los fondos están disponibles anualmente sin acción adicional del Congreso. Los tipos de autorización presupuestaria, los otros recursos presupuestarios, su control por el Congreso y la relación de los desembolsos con la autorización presupuestaria se discuten en más detalle en una sección posterior.

La consideración por el Congreso de las solicitudes de asignaciones y cambios en las leyes impositivas ocurre primero en la Cámara de Representantes. El Comité de Asignaciones, a través de sus subcomités, estudian las solicitudes de asignaciones y examina en detalle el rendimiento de cada entidad. El comité de Medios y Arbitrios de la Cámara revisa las medidas propuestas de ingresos y ciertos programas de derecho a prestaciones. Cada Comité, asimismo, recomienda la acción a tomarse por la Cámara de Representantes. Después de aprobada la resolución presupuestaria, un procedimiento parlamentario, conocido como una cuestión de orden, puede formularse para bloquear la consideración de cualquier proyecto de ley porque podría causar un excedente de las metas establecidas por los comités, incluidas en dicha resolución.

Cuando sea aprueban los proyectos de ley de asignaciones, de impuestos u otras medidas de gastos en la Cámara, se envían al Senado donde se procede a una revisión similar. En el caso de desacuerdo entre las dos Cámaras del Congreso, se nombra un comité de conferencia (que consiste en miembros de ambas cámaras) para resolver las diferencias. El informe del comité de conferencia se devuelve a ambas cámaras para su aprobación. Cuando se acuerda la medida, primero en la Cámara y después en el Senado, ya está listo para su transmisión al Presidente, como una ley aprobada para su firma o su veto.

Cuando la acción sobre asignaciones no se ha finalizado al principio del año

fiscal, el Congreso aprueba una resolución conjunta de continuación a las entidades a continuar financiando sus operaciones hasta cierta fecha o hasta que se apruebe una ley de asignaciones. En algunos años, una parte del gobierno o su totalidad se ha financiado por todo el año a través de una resolución de continuación. Las resoluciones de continuación tienen que presentarse al Presidente para su firma o veto.

El proceso presupuestario del Congreso no ha funcionado bien en los últimos años. Es común no cumplir los plazos y frecuentemente el año fiscal inicia sin tener aprobado el presupuesto de dicho año. Estos problemas son principalmente consecuencia de diferencias políticas sobre como reducir los grandes déficits presupuestarios del gobierno federal. A partir del año 1987, el proceso presupuestario del Congreso ha sido acompañado por una serie de acuerdos informales entre la administración y el Congreso, llamados acuerdos de dos partidos políticos sobre el presupuesto. Estos acuerdos han proporcionado un marco para tratar de cumplir las metas de reducción de déficit que requiere la ley Gramm-Rudman-Hollings.

Reducción Presupuestaria.- La ley de Presupuesto Equilibrado y Control de Emergencia del Déficit, de 1984 (comúnmente conocida como la ley Gramm-Rudman-Hollings), enmendada en 1987, establece la necesidad de un presupuesto federal equilibrado a más tardar para el año 1993. Establece metas que van disminuyendo los déficits en cada año fiscal y especifica un procedimiento diseñado para lograr dichas metas. Para 1990 la meta es \$100 miles de millones; para 1991, \$64 miles de millones; para 1992, \$28 miles de millones y para 1993, cero.

Según la Ley, la propuesta de presupuesto del Presidente tiene que incluir ingresos y desembolsos consistentes con la meta deficitaria para el año presupuestario, y el presupuesto tiene que incluir estimados de los ingresos totales, los desembolsos totales, el déficit y los otros estimados consolidados utilizando las mismas reglas de estimados que se especifican para los informes que son obligatorios bajo la ley. Asimismo la acción por el Congreso sobre el presupuesto debe asegurar que se alcance la meta deficitaria del año. Si se estima que no se va a alcanzar la meta, la ley especifica un proceso de segregación (es decir, reducción o cancelación) de los recursos presupuestarios, el cual pretende reducir los desembolsos por el monto necesario para cumplir la meta especificada para el año entrante.

El 25 de agosto de cada año, el Director de la OMB presenta un informe al Presidente y al Congreso estimando el déficit del año fiscal siguiente. El 15 de octubre, el Director de la OMB presenta un informe revisado que refleja los efectos, sobre el déficit estimado, de cualquier legislación aprobada o reglamento promulgado desde el 25 de agosto. Si el estimado de la OMB, en cualquier de los informes, muestra que el déficit propuesto excede la meta establecida de más de diez miles de millones de dólares (cero en 1993), el informe tiene que incluir un cálculo del monto de la reducción (referido en la Ley como una "segregación") en los recursos presupuestales requeridos para eliminar el excedente de déficit. La ley especifica reglas para determinar reducciones uniformes de porcentajes -distinguiendo entre programas de defensa y no defensa- para la mayoría de los programas sujetos a la segregación.

y asimismo reglas especiales para ciertos programas también sujetos a la segregación. Muchos programas son exonerados de la segregación. El Director de la OMB tiene que explicar en su informe inicial, y en los informes revisados, cualquier diferencia significativa entre sus estimados y los estimados proporcionados a él y al Congreso en los informes iniciales y en los revisados por el Director de la Oficina del Presupuesto del Congreso.

Estos informes por el Director de la OMB constituyen la base para las órdenes iniciales y finales de segregación que emite el Presidente. Las órdenes del Presidente no pueden cambiar ninguno de los detalles en los informes del Director. Si la orden inicial especifica una segregación, los montos segregados son retenidos temporalmente, pendientes del informe final y la aprobación de las leyes de asignaciones para el año completo. Si la orden final especifica una segregación y ya se han aprobado las leyes de asignaciones para el año, los montos segregados son permanentemente cancelados (con algunas excepciones especificadas por la ley). La ley prevee que se reduzca el monto de la segregación cuando el Congreso apruebe leyes de asignaciones reducidas, después del informe final. Los acontecimientos posteriores al 15 de octubre, que afecten el déficit, no conllevan nuevas o adicionales segregaciones. Sin embargo, el Congreso puede aprobar legislación que afecte directamente los montos segregados.

En la fecha del presente trabajo las órdenes de segregación han sido emitidas en 1986, 1988 y 1990. La orden de 1988 fue anulada y los recursos segregados se restauraron a raíz de la aprobación de la Ley de Reconciliación Global de 1987. La segregación de 1990 fue parcialmente anulada y los recursos segregados fueron restaurados por la Ley de Reconciliación Global de Presupuesto de 1989.

A pesar de estos procedimientos, los déficits finales siempre han excedido las metas. Los procedimientos requieren únicamente que los estimados del déficit que sean hechos cerca del principio del año estén dentro de las metas. Tales estimados dependen de suposiciones respecto al curso de la economía y muchos factores técnicos, tales como el número de beneficiarios del programa de seguro social, las condiciones de las cosechas para pagos a los agricultores, o las quiebras de instituciones de ahorros asegurados por el gobierno, para indicar algunos casos típicos. Si los resultados del año difieren de aquellos asumidos en el estimado, y siempre difieren, no hay ningún proceso de rebajas adicionales en los desembolsos para asegurar que en realidad se cumplen la meta de reducir el déficit.

Ejecución y Control del Presupuesto.- El presupuesto presentado por el Presidente, con la aprobación o modificación a través de las leyes de asignación u otras leyes, se convierte en la base del plan financiero para las operaciones de cada entidad durante el año fiscal. Bajo la ley, la mayor parte de la autoridad presupuestaria y los otros recursos presupuestarios quedan disponibles para las entidades del ejecutivo a través de un sistema formal de distribución. El Director de la OMB distribuye las asignaciones y otros recursos presupuestarios a cada entidad según períodos de tiempo y actividades, con la finalidad de asegurar el uso efectivo de los recursos disponibles y a fin de evitar la necesidad de asignaciones adicionales.

La OMB no revisa los comprobantes individuales o los documentos que apoyan a las adquisiciones. Tal función no sería eficiente y relevaría de su responsabilidad a las entidades, pues éstas son responsables de la supervisión y control de sus propios programas.

Los cambios en la legislación y otros factores podrían indicar la necesidad de asignaciones adicionales durante el año, requiriendo el envío de solicitudes suplementarias al Congreso. Por otro lado, puede suspenderse temporalmente la obligación de pago de ciertos montos asignados, bajo ciertas circunstancias limitadas, a fin de poder proveer para contingencias, lograr ahorros facilitados a través de cambios en los requisitos, lograr mayor eficiencia de operaciones, o de acuerdo con disposiciones específicas establecidas en la legislación. La Ley de Control de Embargo, de 1974, dispone que el Ejecutivo, al regular la tasa de gastos, tiene que informar al Congreso cualquier esfuerzo a través de acción administrativa, dirigido a posponer o eliminar gastos aprobados por la ley. Las postergaciones, que son retenciones temporales de autoridad presupuestaria, tienen lugar inmediatamente, a menos que sean anuladas por una ley del Congreso. Las anulaciones, que cancelan de manera permanente la autoridad presupuestaria, no surten efecto a menos que sean aprobadas por el Congreso dentro de 45 días de sesión continua. De otra manera, los fondos retenidos tienen que estar disponibles para los desembolsos.

El Calendario Presupuestario.- El siguiente esquema presenta las fechas de eventos significativos en el proceso presupuestario durante el año:

Primer lunes después del

3 de enero	El Presidente presenta el Presupuesto al Congreso.
25 de febrero	Comités del Congreso presentan informes de estimados presupuestarios a los Comités de Presupuesto.
15 de abril	Plazo para completar de la acción sobre la resolución congresional de presupuesto.
15 de mayo	La Cámara puede iniciar la consideración de los proyectos de leyes anuales de asignaciones.
15 de junio	Plazo final para acción sobre la reconciliación.
30 de junio	Plazo para terminar la acción sobre asignaciones consideradas por la Cámara.
15 de julio	Fecha para la presentación por el Presidente de la revisión semi-anual del presupuesto, incluyendo los estimados preliminares de los lineamientos respecto a la ley GRH.
15 de agosto	Cuadro inicial de los defectos de los lineamientos de la ley GRH.
25 de agosto	La OMB emite el Informe GRH inicial para el Presidente del Congreso, y el Presidente da la orden inicial de segregación.

1º de octubre	nicio del año fiscal y fecha en que entra en vigor la orden inicial de segregación.
15 de octubre	Fecha para la emisión por la OMB del informe final de GRH al Presidente y el Congreso, y la emisión por el Presidente de la orden final de segregación que surte efecto de inmediato.

Contenido del Presupuesto

Entidades y Programas.-

Los documentos presupuestarios proporcionan información sobre todos las entidades y programas federales incluyendo los fondos de fideicomisos y las empresas públicas. El total de ingresos y desembolsos del gobierno federal se componen tanto de ingresos y desembolsos dentro incluidos en el presupuesto y como de ingresos y desembolsos extrapresupuestarios. Los ingresos y desembolsos del seguro social (los fondos de fideicomisos de seguro para la vejez e incapacidad) fueron excluidos de los totales del presupuesto por la Ley Gramm-Rudman-Hollings. Asimismo tales ingresos y desembolsos se consideran como extrapresupuestarios. Sin embargo, la ley a la vez especifica que deben incluirse al calcular las metas del déficit especificadas en la ley. La ley de Reconciliación Global del Presupuesto de 1989 sacó del Presupuesto las transacciones del Fondo de Correos, a partir de 1990, y también especificó que deben ser excluidas del cálculo del déficit para fines de la ley Gramm-Rudman-Hollings. Las transacciones extra-presupuestarias son identificadas en forma separada en el presupuesto. Los montos dentro y fuera del presupuesto se suman para llegar a los totales que corresponden al gobierno federal. La unidad básica de análisis en el presupuesto es la cuenta. Los gastos presupuestados actualmente están clasificados en 1.200 cuentas separadas de gastos federales y de fondos de fideicomisos. Hay cerca de 500 cuentas de contraparte de ingresos. Algunas cuentas son muy grandes (por ejemplo, más de \$100 mil millones) y algunas son relativamente pequeñas (por ejemplo, algunos miles de dólares).

Ni los totales presupuestarios ni los totales extrapresupuestarios incluyen transacciones de empresas privadas que son auspiciadas por el gobierno, tales como la Asociación Federal Nacional de Hipotecas y los bancos federales de préstamos para viviendas. Sin embargo, debido a su relación con el gobierno estas empresas se tratan en algunas partes del documento presupuestario.

Se incluyen en el Presupuesto datos sobre la Junta de Gobernadores del Sistema de Reserva Federal unicamente con fines de información. El sistema de Reserva Federal tiene influencia en las condiciones de crédito del país y apoya a los Bancos de Reserva Federal. No se incluyen dichas cifras en los totales dentro del presupuesto ni fuera del presupuesto debido al status independiente de dicho sistema. Las ganancias excedentes de intereses en los valores federales que están en poder del Sistema de Reserva Federal, se devuelven al gobierno y se incluyen como ingresos en el presupuesto

Cuadro 1 - DESEMBOLSOS POR FUNCIONES, 1989-91 (en miles de millones de dólares)

	Actuales	Estimados	
	1989	1990	1991
050 Defensa nacional	303.6	296.3	303.3
150 Asuntos internacionales	9.6	14.6	18.2
250 Ciencia, espacio y tecnología general	12.8	14.1	16.6
270 Energía	3.7	3.2	3.0
300 Recursos naturales y medio ambiente	16.2	17.5	18.2
350 Agricultura	16.9	14.6	14.9
370 Crédito para comercio y viviendas	27.7	22.7	17.2
Dentro del Presupuesto	(28.0)	(20.3)	(15.5)
Extrapresupuestario (Serv.a Corr.)	(-0.3)	(2.4)	(1.7)
400 Transporte	27.6	29.2	29.8
450 Desarrollo de la Com. y Regional	5.4	8.8	7.8
500 Educación, capacitación, empleo y servicios sociales	36.7	37.7	41.0
550 Salud	48.4	57.8	63.7
570 Seguro médico	85.0	96.6	98.6
600 Seguridad de Ingresos	136.0	146.6	153.7
650 Seguridad social	232.5	248.5	264.8
Dentro del presupuesto	(5.1)	(3.9)	(4.7)
Extrapresupuestario	(227.5)	(244.6)	(260.1)
700 Servicios y Benef. para Veteranos	30.1	28.9	30.3
750 Administración de justicia	9.4	10.5	12.6
800 Gobierno general	9.1	10.6	11.3
900 Intereses netos	169.1	175.6	173.0
Dentro del presupuesto	(180.5)	(191.2)	(192.9)
Extrapresupuestario	(-11.4)	(-15.6)	(-19.9)
920 Desembolsos no distribuidos			
Reformas de beneficios de salud para empleados	—	—	-0.8
Reducciones en las tarifas postales del gobierno	—	—	-0.2
Total de remesas	—	—	-1.1
950 Ingresos contrapesados no distribuidos:			
Parte pagada por el empleador al fondo la pensiones para retiro del empleado:			
Dentro del presupuesto	-29.4	-28.3	-30.1
Extrapresupuestario	-4.9	-5.6	-6.0
Alquileres y derechos de bienes raíces	-2.9	-2.6	-3.0
Venta de activos principales	—	—	-1.3
Otros	—	—	-3.3
Total ingresos contrapesados no distribuidos	-37.2	-36.5	-43.6
Total de desembolsos	1,142.6	1,197.2	1,233.3
Dentro del presupuesto	(931.7)	(971.5)	(997.4)
Extrapresupuestario	(210.9)	(225.8)	(236.0)

Clasificación Funcional.- La clasificación funcional presenta la autoridad presupuestaria, los desembolsos, y otros datos presupuestarios según su propósito principal, por ejemplo agricultura. El presupuesto abarca 18 principales funciones de programas que se dividen en subfunciones, más dos categorías adicionales, que son "desembolsos no distribuidos" e "ingresos contrapesados no distribuidos", que componen los totales del presupuesto. De acuerdo con la Ley Congresional del Presupuesto de 1974 y sus enmiendas, la resolución presupuestaria congresional establece metas presupuestarias para estas categorías funcionales. Estas pueden variar en cierta medida de año a año, pero tales cambios son poco frecuentes.

Los siguientes criterios se utilizan en el establecimiento de las categorías funcionales y la designación de actividades relacionadas con los mismos:

*Una función consiste de un grupo de actividades con propósitos similares, que se dirige a una necesidad importante a nivel nacional. El énfasis es sobre lo que el gobierno federal busca lograr en vez de los medios para lograrlo, los bienes comprados, o la clientela o área geográfica alcanzada.

*Una función tiene que ser de importancia nacional permanente y los montos relativos al mismo tienen que ser significativos.

*Cada unidad básica clasificada (generalmente la cuenta de asignación o fondo) normalmente se clasifica de acuerdo con su propósito principal y está asignada a una sola subfunción. Sin embargo, algunas cuentas grandes, que sirven más de un propósito principal, se subdividen en dos o más subfunciones.

*Las actividades y programas normalmente se clasifican de acuerdo a su propósito principal (o función), sin tener en cuenta qué entidad es responsable de la ejecución de las actividades.

El Cuadro 1 muestra las categorías funcionales tal como aparecen en la propuesta presidencial de 1991. Este cuadro presenta los desembolsos actuales para 1989 y los desembolsos estimados para 1990 y 1991.

Tipos de Fondos.- Las actividades de las entidades se financian con fondos federales y con fondos en fideicomiso.

Los fondos federales son de varios tipos. El fondo general se abona con los ingresos no destinados por la ley a un propósito específico y también se financia con los fondos resultantes de prestaciones generales. En las cuentas de asignaciones del fondo general se registran los gastos del fondo general. Algunos fondos especiales contabilizan los ingresos de fondos federales destinados a propósitos específicos, que no incluye llevar a cabo un ciclo de operaciones, y los gastos relacionados. Los fondos de empresas públicas (fondos rotativos) llevan a cabo un ciclo de actividades de tipo empresarial en la cual los desembolsos generan recaudaciones, principalmente del público, que son abonados directamente a dicho fondo. Los fondos intergubernamentales, incluyendo los fondos rotativos y los fondos de gestión.

llevan a cabo operaciones de tipo empresarial, principalmente internas entre entidades gubernamentales, y son financiadas por las recaudaciones que se abonan directamente al fondo.

Los fondos en fideicomiso se establecen para contabilizar los ingresos y desembolsos de dinero del gobierno para llevar a cabo propósitos y programas específicos de acuerdo con una ley que designa el fondo como un fondo de fideicomiso (por ejemplo, el Fondo de Fideicomiso de Carreteras), o para llevar a cabo las disposiciones de un acuerdo de fideicomiso (por ejemplo cualquiera de los fondos de fideicomisos para regalos y donaciones para propósitos específicos). Estos dineros no están disponibles para otros propósitos del gobierno. A los fondos rotativos de fideicomisos se les abona las recaudaciones destinadas por ley para llevar a cabo un ciclo de operaciones de tipo comercial.

En la práctica, no hay diferencia sustancial entre un fondo de fideicomiso y un fondo especial o entre un fondo de fideicomiso rotativo y un fondo rotativo para una empresa pública.

Gastos Corrientes e Inversiones de Capital.- El presupuesto incluye gastos, tanto para operaciones corrientes como para inversiones de capital, tales como la compra de bienes raíces, estructuras y equipos. También incluye inversión de capital en la forma de prestaciones; la compra de otros activos financieros y la ejecución de investigación, desarrollo, educación y capacitación. A pesar del hecho de que algunas partes del documento de presupuesto enfocan la inversión de capital y trata con amplitud sobre desembolsos para inversiones, separadamente, el Gobierno Federal no tiene un presupuesto de gastos de capital en forma separada.

Recursos Presupuestarios y Transacciones Relacionados

Recursos Presupuestarios.- A las entidades gubernamentales se les permite contraer compromisos que requieren pago inmediato o futuro pago de dinero, únicamente cuando mediante una ley hayan recibido autoridad para hacerlo. Esta autoridad, que constituye la disponibilidad de recursos presupuestarios para una entidad, se provee más comúnmente en forma de una autoridad presupuestaria para gastar. Además, las recaudaciones específicamente autorizadas para ser abonadas a las cuentas de asignaciones y de fondos (por ejemplo, las recaudaciones del Servicio Postal por la venta de estampillas), a pesar de no ser clasificadas como autoridad presupuestaria están disponibles también para establecer compromisos. La autoridad presupuestaria y los otros recursos presupuestarios permiten incurrir en compromisos y pagos. La autoridad presupuestaria, generalmente, toma la forma de **asignaciones**. Los montos de autoridad presupuestaria solicitados se determinan según la naturaleza de los programas o proyectos bajo financiamiento y los montos de los otros recursos (tales como saldos no comprometidos y recaudaciones contrapesadas) disponibles para tal propósito.

Control Presupuestario: Gastos Discrecionales vs. Obligatorios.- El Congreso, con el acuerdo del Presidente, controla la autoridad presupuestaria de cada programa y ésta permite posteriormente compromisos y desembolsos. Generalmente hay dos principales y muy diferentes maneras de ejercer el control presupuestario:

-los programas generalmente controlados con anticipación por medio de montos específicos de asignaciones se llaman **programas discrecionales**:

- y los programas no controlados de tal manera se llaman **programas obligatorios**. Los gastos para programas obligatorios se controlan principalmente mediante criterios de elegibilidad para beneficios, y tales criterios son controlados por los comités de autorizaciones y no por los comités de asignaciones. Los programas tipos comerciales, los cobros para servicios ofrecidos a usuarios, y el interés en la deuda también se clasifica como obligatorios porque los desembolsos no son controlados con anticipación por montos específicos de asignaciones.

Control de los Programas Discrecionales.- Para los programas discrecionales, el Congreso y el Presidente ejercen el control sobre gastos aprobando con anticipación los montos específicos de autoridad presupuestaria (es decir, las asignaciones). Asimismo, limitan directamente el monto de los compromisos. Si los compromisos exceden los montos asignados, la persona que aprobó tales compromisos podría quedar sujeta a sanciones criminales, y podría ser multada o encarcelada en el caso de ser declarada culpable. En 1989, cerca del 42 por ciento de los desembolsos totales fueron para programas discrecionales, incluyendo todos los desembolsos para la defensa nacional.

Las asignaciones para programas discrecionales están disponibles para su compromiso únicamente durante el año fiscal para el cual se aprobaron, a menos que el texto de la ley de asignaciones especifique que la asignación está disponible por un período más largo. Típicamente, las asignaciones para operaciones corrientes están disponibles para compromiso únicamente durante un año. Algunas asignaciones están disponibles para un número específico de años. Otras, incluyendo la mayoría de las que se destinan a construcciones están disponibles para compromisos hasta que el monto asignado ha sido gastado o hasta que se logren los objetivos del programa.

Cuando la autoridad presupuestaria para programas discrecionales ha sido aprobada por ley para un período específico de tiempo, cualquier parte que no esté comprometida durante aquel período se vence, y no puede ser utilizada posteriormente. Las acciones congresionales que extienden la disponibilidad de montos no comprometidos que han vencido, o que de otra manera vencerán, se conocen como **reasignaciones**. Las reasignaciones se consideran como nueva autoridad presupuestaria dentro del año fiscal, con lo cual los saldos quedan disponibles nuevamente.

Las asignaciones para programas discrecionales se diseñan para asegurar que los desembolsos no excedieran de un monto fijo. Sin embargo, las asignaciones no garantizan que el monto total será desembolsado. En los años 1970, el Congreso encontró que para reducir el déficit, algunas entidades del Poder Ejecutivo no estaban gastando las apropiaciones de ciertos programas que no estaban dentro de las prioridades presidenciales. Esto se efectuaba mediante un proceso que se llamó estancamiento. Para poder asegurar que el desembolso del monto total el Congreso aprobó una ley obligando que cualquier rebaja en la autoridad presupuestaria fuera dispuesta por el Congreso mediante la aprobación de una "rescisión". Una

"rescisión" o anulación es una acción legislativa que cancela la nueva autoridad presupuestaria o la disponibilidad de los saldos no comprometidos de la autoridad presupuestaria anterior al momento en que la autoridad, de otra manera, había vencido.

Una **prórroga** es una acción del ejecutivo o una falta de acción permitida en ciertas situaciones que demora el compromiso o el gasto de los fondos dentro del año que se toma la acción.

Control de Programas Obligatorios.- El control presupuestario de los programas obligatorios es muy diferente del control de los programas discrecionales. Los programas obligatorios son controlados principalmente por los criterios de elegibilidad relativos a beneficios, un asunto que está bajo la jurisdicción de los comités de autorización. Para estos programas, la autoridad presupuestaria no se limita a un monto fijo especificado con anticipación. Los programas incluyen algunos de los más grandes del presupuesto, y en 1989 cerca del 58 por ciento de los desembolsos totales fueron para gastos obligatorios. Algunos ejemplos principales de dichos programas son los siguientes:

- programas de seguro social, tales como aquellos que proveen ingresos a los ancianos o los desempleados o proveen asistencia médica a los ancianos. La elegibilidad depende principalmente del historial anterior de trabajo y las ganancias del individuo;

- varios programas para personas y familias de bajos ingresos, si sus ingresos están por debajo de un monto especificado, y si reúnen ciertos otros criterios de elegibilidad;

- programas de apoyo de precios agrícolas, que efectúan desembolsos a agricultores para las siembras de ciertas cosechas, o por haber cumplido con otros criterios relacionados con la agricultura; y

- seguros sobre depósitos en instituciones de ahorros que aseguran las cuentas de depósitos de ahorros de los depositantes en caso de quiebra de la institución de ahorros.

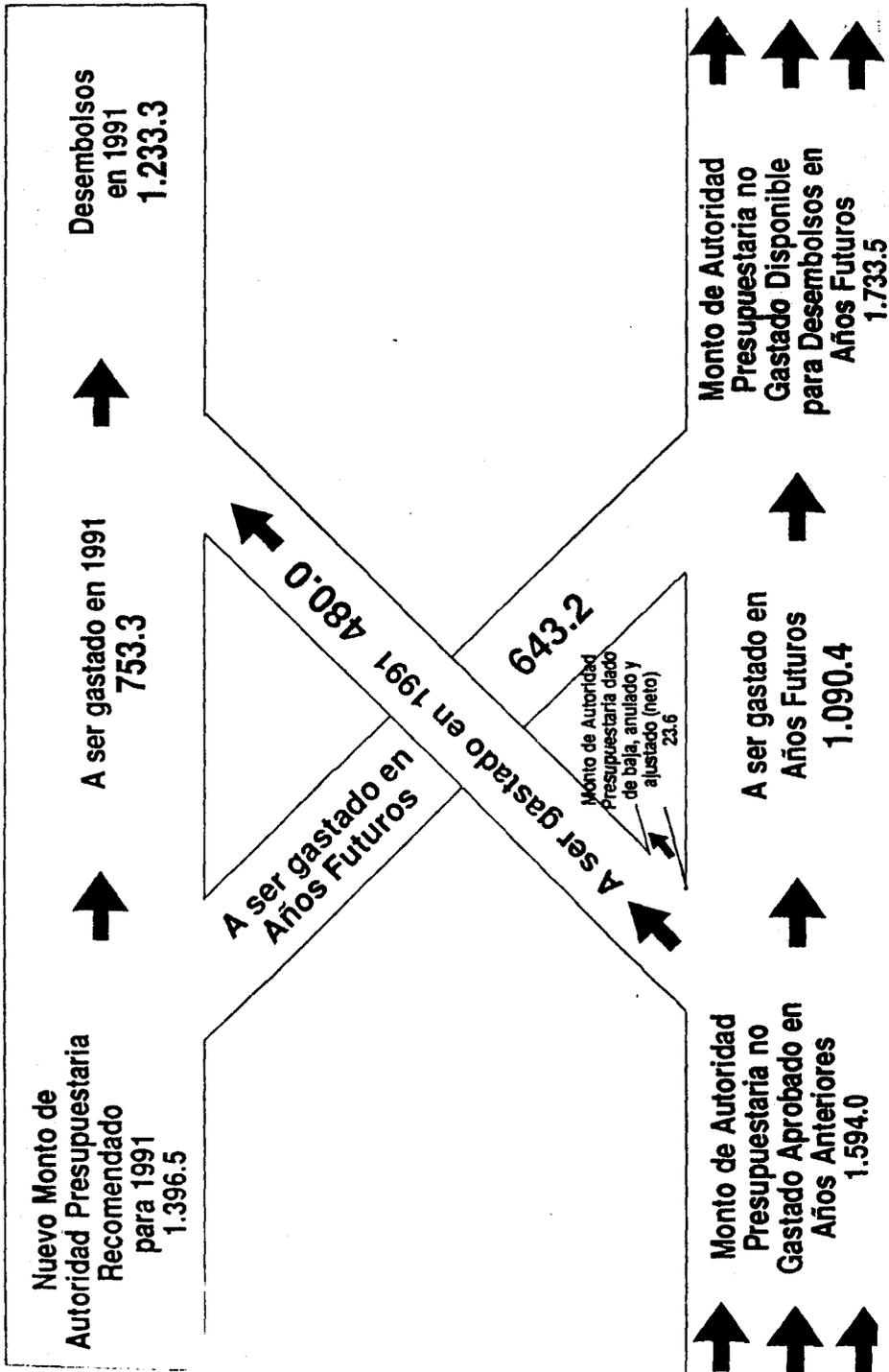
Además ciertos tipos de operaciones de negocios y cobros a usuarios no son controlados por anticipo por medio de asignaciones ni tampoco lo son los intereses sobre la deuda federal. Estos desembolsos se clasifican como obligatorios.

Si los gastos para los programas obligatorios exceden el estimado inicial, dichos gastos, no obstante, tienen que pagarse según la ley.

Compromisos incurridos.- Después de la aprobación de la ley de autoridad presupuestaria y la terminación de la acción de distribución, las entidades públicas son autorizadas para contraer compromisos. Tales compromisos incluyen los pasivos corrientes para remuneraciones, jornales e intereses; acuerdos para efectuar préstamos; contratos para la compra de suministros y equipos, construcciones; la adquisición de espacio de oficina y bienes raíces y otros arreglos que requieren pago en dinero.

Figura 3 - RELACION DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA A LOS DESEMBOLSOS - 1991

Miles de Millones de Dólares



Desembolsos.-Cuando los compromisos son liquidados (pagados), se registran los desembolsos. Los desembolsos se efectúan usualmente por medio de cheques, al contado, o por transferencias electrónicas de fondos. Los compromisos también pueden ser liquidados (y los desembolsos registrados) mediante el devengamiento de intereses sobre emisiones de valores de tesorería (incluyendo un aumento en el valor de redención de los bonos emitidos); o por la emisión de bonos, obligaciones, pagarés o créditos monetarios.

Los reintegros de ingresos se tratan como rebajas de ingresos en vez de como desembolsos. Los desembolsos durante el año fiscal pueden ser por el pago de compromisos incurridos en años anteriores o en el mismo año. Los desembolsos, asimismo, fluyen en parte de los saldos no gastados de autoridad presupuestaria de años anteriores y en parte de autoridad presupuestaria del año en el cual se desembolsa el dinero. Los desembolsos se informan por el monto neto que resulte después de rebajar aquellos ingresos que los compensan. El total de los desembolsos, para el gobierno federal, incluye tanto los desembolsos dentro del presupuesto como aquellos extrapresupuestarios.

Saldos de Autoridad.- No toda la autoridad presupuestaria aprobada por la ley en el año fiscal da lugar a compromisos y desembolsos en el mismo año. En caso de autoridad presupuestaria disponible por más de un año, el saldo no comprometido, todavía disponible puede transferirse para comprometerlo el año siguiente. El saldo no comprometido es la porción de la autoridad presupuestaria que ha sido comprometida pero todavía no se ha pagado. Por ejemplo, en el caso de sueldos y jornales transcurren de una a tres semanas entre el momento del compromiso y el momento del pago. En el caso de construcción o adquisición en gran escala, el pago puede ocurrir durante varios años. Los saldos comprometidos de autoridad presupuestaria se difieren hasta que los compromisos se liquidan posteriormente.

Como consecuencia de estos factores, un monto substancial de la autoridad presupuestaria se difiere de un año a otro. La mayor parte de esto se destina a usos específicos y no está disponible para nuevos programas. Una pequeña parte puede comprometerse o gastarse, principalmente el monto para eventualidades que no ocurren resultan o reservas que nunca tienen que utilizarse.

Como se indica en la Figura 3, un monto estimado de \$480 miles de millones de los desembolsos de 1991 (39 por ciento del total) será efectuado de la autoridad presupuestaria aprobada por leyes de años anteriores. Al mismo tiempo, \$643.2 miles de millones de la nueva autoridad presupuestaria propuesta para 1991 (46 por ciento del monto total propuesto) no originará desembolsos sino hasta años futuros. Asimismo, la autoridad presupuestaria total de un año específico no es útil para el análisis de los desembolsos de aquel año porque combina varios tipos de autoridad presupuestaria que tienen diferentes implicaciones de corto y largo plazo respecto a compromisos y desembolsos presupuestarios.

Crédito Federal

Además de las medidas sobre recursos previamente descritas, los programas del gobierno pueden llevarse a cabo mediante programas de crédito federal respaldados

en forma de préstamos directos o garantías de préstamos. Estos se incluyen en el presupuesto como compromisos para préstamos directos y compromisos para garantías de préstamos. Los **compromisos para préstamos directos** se originan en acuerdos que obligan al gobierno a efectuar un préstamo inmediatamente o en algún momento dado. Los **compromisos para garantías de préstamos** surgen de convenios celebrados por el gobierno para garantizar el pago del principal y/o los intereses sobre préstamos efectuados por prestatarios no federales. Como las garantías de préstamos, a diferencia de los préstamos, no requieren autoridad de compromisos, y por sí mismas, no obligan a desembolsos federales, los montos no están incluidos en los totales del presupuesto sometido por el Presidente. Crean pasivos del gobierno de naturaleza contingente, de lo cual pueden derivarse compromisos y desembolsos, únicamente en el caso de que el prestatario no pueda pagar.

El presupuesto de crédito, que es parte del presupuesto presidencial, propone límites sobre compromisos de préstamos directos y compromisos para garantías de préstamos.

La Administración ha propuesto cambiar la manera en que se tratan los programas de crédito federal en el presupuesto. La propuesta cargaría el costo verdadero económico, es decir el subsidio, a cualquier entidad que efectúe o garantice préstamos. Mejores estimados del costo de los programas de créditos deben conllevar a una distribución más racional del crédito.

Recaudaciones

En general.- El dinero recaudado por el gobierno se clasifica en dos categorías principales:

*Ingresos gubernamentales, que se comparan a los desembolsos al calcular el superávit o déficit, y

*Recaudaciones contrapesadas, que se descuentan de los desembolsos al calcular los mismos.

Ingresos Gubernamentales.- Estos son las recaudaciones del público que tienen su origen en el ejercicio de los poderes soberanos del gobierno. Los ingresos gubernamentales consisten principalmente de ingresos de impuestos (incluyendo impuestos del seguro social), pero también incluyen cobros a los usuarios, ingresos de aduanas, ingresos provenientes de multas impuestas por los tribunales, ciertas licencias, y depósitos de las ganancias del sistema federal de reserva. Los regalos y contribuciones (a diferencia de los pagos para servicios o los depósitos de compartir costos por parte de los gobiernos estatales y federales) también se contabilizan como ingresos gubernamentales. El total de los ingresos del gobierno federal incluye tanto los ingresos dentro del presupuesto como aquellos extrapresupuestarios.

Recaudaciones Contrapesadas.- Estas recaudaciones son montos recibidos del público, que surgen de actividades de tipo comercial u orientadas hacia el mercado (es decir, ventas de un producto o servicio) o cobranzas de pagos de otras cuentas gubernamentales. Se clasifican en dos categorías principales: cobranzas contrapesadas, acreditadas como parte de cuentas de asignaciones o fondos e ingresos

contrapesados (es decir, recaudaciones contrapesadas depositadas en cuentas de ingresos). Las recaudaciones contrapesadas se clasifican como autoridad presupuestaria negativa y los desembolsos se descuentan de los desembolsos brutos al calcular el total de los desembolsos federales.

Medios para Financiar el Déficit

Los déficits son financiados casi totalmente por préstamos y hasta un punto muy limitados por otros medios. Los superávits se utilizan para reducir la deuda, y en forma muy limitada pueden observarse por otras partidas.

Préstamos y Liquidaciones.- Los fondos tomados a préstamos y sus pagos no se tratan como ingresos ni desembolsos. Si se tratan así el presupuesto por definición quedaría equilibrado. Esta regla aplica tanto al préstamo en forma de valores de deuda pública como a financiamientos especiales en forma de valores de entidades, incluyendo la emisión de valores para liquidar un compromiso, y la venta de certificados que representan la participación en un "pool" de préstamos. Cuando los activos de los préstamos federales se venden con recurso (es decir, cuando el gobierno federal garantiza el repago del principal y los intereses sobre los activos del préstamo en el caso de que el deudor no pueda pagar), los resultados de la venta se tratan como un medio de financiar el déficit, lo que es diferente a obtener préstamos del público.

Otros Puntos.- Además, el déficit está financiado en maneras relativamente menores por los cambios en los saldos de caja, las ganancias obtenidas por imprimir monedas, cambios de saldos en ciertas cuentas de depósitos de fondos, y otros factores relativamente menores.

GLOSARIO

Asignaciones: La principal forma de autoridad presupuestaria, que permite a las entidades públicas incurrir en compromisos y efectuar pagos para fines determinados.

Autorización: Una ley que constituye la base legal para el funcionamiento de una entidad o programa; en un requisito previo para las asignaciones.

Ley de Presupuesto Equilibrado y Control de Emergencia de Déficit de 1985: También conocida como la Ley "Gramm-Rudman-Hollings", (con sus modificaciones establece montos máximos de déficit para los años fiscales 1990 a 1992 y obliga a mantener un presupuesto equilibrado para el año fiscal 1993).

Autoridad Presupuestaria: La forma principal de autoridad dispuesta por la ley para contraer obligaciones que ocasionan desembolsos. La forma básica de autoridad presupuestaria es crear asignaciones, pero también incluye la autoridad de gastar el producto de los préstamos de las entidades y la autoridad de celebrar contratos con anticipación a una asignación.

Resolución Presupuestaria: Una resolución aprobada por ambas Cámaras del Congreso que determina las metas de desembolsos, ingresos y déficits. También incluye metas de compromisos de préstamos y compromisos directos de garantías de préstamos. La resolución presupuestaria no requiere la firma del Presidente. Los montos respectivos del gasto y del crédito se desglosan por categorías funcionales y comités de autorización.

Recursos Presupuestarios: Este término refiere generalmente a todas las fuentes de autoridad otorgadas por la Ley para concertar compromisos, incluyendo nueva autoridad presupuestaria, nuevas recaudaciones contrapesadas acreditadas a las cuentas de asignación y de fondos, y saldos no comprometidos de dichos recursos.

Presupuestos de Crédito: Limitaciones propuestas sobre compromisos de préstamos directos y compromisos de préstamos garantizados.

Déficit: El monto de los desembolsos en exceso de los ingresos.

Programas Discrecionales: Programas controlados por anticipación a través de montos específicos de asignaciones aprobadas.

Año Fiscal: El período contable del gobierno. Empieza el primero de octubre y termina el 30 de setiembre, y es denominado según el año calendario en que termina.

Categoría Funcional: Las 18 categorías en las cuales se dividen los gastos y créditos en la propuesta de presupuesto del Presidente y en la resolución presupuestal. En estas categorías se totalizan los gastos según el propósito de los programas y no por entidad u objeto. Las 18 funciones, más dos categorías adicionales, desembolsos no distribuidos e ingresos contrapesados no distribuidos, forman el total del presupuesto.

Desembolsos Obligatorios: Gastos no controlados anticipadamente por montos específicos de asignaciones. Estos son, principalmente, programas controlados según criterios de elegibilidad para recibir los beneficios, y están bajo la jurisdicción de los comités de autorizaciones. También incluyen programas de tipo comercial,

cobranzas a los usuarios, e intereses sobre la cuenta.

Compromisos: Acuerdos obligatorios para desembolsos inmediatos o futuros. Los recursos presupuestarios tienen que estar disponibles antes de que se contraiga el compromiso legal.

Extrapresupuestario: Programas o entidades que son excluidas por ley del presupuesto oficial (por ejemplo, seguro social y servicio postal). Están excluidos, sin embargo, en los totales para propósitos del documento del presupuesto federal, y exceptuando el servicio postal, están incluidos en los totales calculados bajo la ley Gramm-Rudman-Hollings.

Recaudaciones Contrapesadas: Recaudaciones del público que surgen de actividades de tipo comercial u orientadas hacia los mercados, y recaudaciones de otras cuentas gubernamentales. Estas recaudaciones son deducidas de los desembolsos brutos al calcular dichos desembolsos, en vez de incluirlos como ingresos. Algunos se abonan directamente a cuentas de asignaciones o fondos; otros, llamados ingresos contrapesados, se abonan a las cuentas de ingresos.

Dentro del Presupuesto: Transacciones de todas las entidades federales del gobierno excepto aquellas excluidas del presupuesto por la ley.

Desembolsos: Pagos que se efectúan normalmente en forma de cheques emitidos o de efectivo desembolsado.

Ingresos: Cobranzas o recaudaciones que resultan principalmente al ejercer el gobierno su poder impositivo, o que de otra manera obligan al pago en su favor. Se comparan con los desembolsos al calcular el superávit o déficit.

Reconciliación: Disposiciones de la resolución presupuestaria que obligan a los comités del Congreso a recomendar cambios en los ingresos o los desembolsos para igualarlos con los niveles de metas establecidas en la resolución presupuestaria.

Superávit: El monto de excedente de los ingresos sobre los desembolsos.

V. BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

Brundage, Percival Flack, **The Bureau of the Budget**, Praeger Publishers, New York, New York, 1970.

Collender, Stanley E., **The Guide to the Federal Budget: Fiscal 1988**, The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1987.

Johnson, Bruce, "OMB and the Budget Examiner: Changes in the Reagan Era," in **Public Budgeting & Finance**, Winter 1988.

Johnson, Bruce, "The OMB Budget Examiner and the Congressional Budget Process," in **Public Budgeting & Finance**, Spring 1989.

Premchand, A. "Managing the Budget," in **Finance and Development**, International Monetary Fund, September 1987. Also published in Spanish as "La Gestión del Presupuesto," in **Finanzas y Desarrollo**, El Fondo Monetario Internacional, Septiembre 1987.

U.S. Office of Management and Budget, **The Budget of the United States Government: Fiscal Year 1991**, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 20402, January 1990.

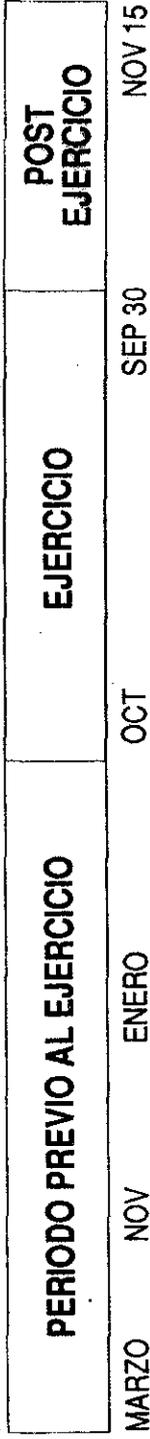
U.S. Office of Management and Budget, "Budget System and Concepts of the United States Government," U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 20402, January 1990.

Wildavsky, Aaron, **The New Politics of the Budgetary Process**, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois, 1988.

ANEXOS

En blanco intencionalmente

PASOS PRINCIPALES EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO



FORMULACION del Presupuesto del Presidente (comienza 19 meses previo al ejercicio)¹

PROCESO PRESUPUESTARIO LEGISLATIVO, incluye asignaciones e ingresos. (Comienza 10 meses antes del ejercicio).^{2,3}

EJECUCION del Presupuesto Sancionado (durante el ejercicio)

Información Final Disponible

El presupuesto del Presidente es transmitido al Congreso el primer lunes posterior al 3 de enero.

- 2 Si las leyes de asignaciones regulares no han sido sancionadas al 30 de septiembre, se necesita sancionar asignaciones permanentes mediante una resolución conjunta (comunemente denominada resolución permanente).
- 3 Si se excede el monto máximo del déficit (Maximum Deficit Amount M.D.A.) establecido según la Sección 251 de la Ley de 1985 de Presupuesto Equilibrado y Control de Emergencia del Déficit (P.L. 99-177), se calcula, con posibilidad de ejecución, una reducción del presupuesto (asignación por separado) mediante una orden del ejecutivo.

**EL CONTROL COMO GARANTIA DE LA
INFORMACION DE LA EJECUCION
PRESUPUESTARIA: EL SISTEMA ESPAÑOL**

Conferencia presentada por: La Inter-
vención General de la Administración
del Estado, Gobierno de España.

Lic. Jesús Lázaro Cuenca
Subdirector General de Estudios y Coordinación
de la Intervención General de Administración
del Estado

Contenido

- 1. El presupuesto español**
- 2. El Régimen de Contabilidad Pública**
- 3. La información sobre ejecución presupuestaria**
- 4. El sistema de control interno y la información presupuestaria**
- 5. Organización y procedimientos contables**
- 6. El control interno de la Intervención General del Estado**
 - 6.1. La función interventora**
 - 6.2. El control financiero**
- 7. El control externo**

EL CONTROL COMO GARANTIA DE LA INFORMACION DE LA EJECUCION PRESUPUESTARIA: EL SISTEMA ESPAÑOL

En España no existe un único Sector Público, ya que además del Estado existen otras Entidades, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, cuya autonomía con respecto a aquel viene reconocida en nuestra Constitución. Podemos hablar en consecuencia del Presupuesto, el control, la contabilidad y la información en el marco del Sector Público estatal, del Sector Público de las Comunidades Autónomas o del Sector Público de las Corporaciones Locales.

No obstante debido a la necesaria limitación en la exposición y a la semejanza en las distintas esferas de las instituciones aludidas, semejanza que resulta de su parecida regulación en las Leyes y normas estatales, autonómicas (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, Ley del Proceso Autonómico, Leyes de Hacienda de las distintas Comunidades, y Locales (Ley de Haciendas Locales), esta intervención se restringe a la esfera estatal.

Antes de entrar en materia del sistema de control y de los tipos de controles establecidos en España y como sirven éstos de garantía a una información fiable, resulta necesario, para mejor situarnos, tratar, aunque sea muy brevemente de las características en nuestro país de instituciones ligadas directamente con el objeto de esta ponencia: el Presupuesto, la Contabilidad Pública y la información sobre la ejecución presupuestaria.

1. EL PRESUPUESTO ESPAÑOL

La Constitución Española dispone en su artículo 134.2 que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector Público estatal.

Hay que tener en cuenta que el Sector Público Estatal en España está formado por Entidades de distinto carácter y naturaleza en función del tipo de actividad realizada y de su menor o mayor relación con el mercado, distinguiéndose:

- * el Estado, integrado por 16 Ministerios, que realiza las funciones tradicionalmente atribuidas al Sector Público.
- * los Organismos Autónomos, dotados de personalidad jurídica independiente y patrimonio propio, en los que se desconcentra la realización de determinadas actividades públicas de carácter administrativo (38 Organismos de este carácter) o comercial, industrial, financiero o análogo (66 Organismos de este carácter), estando sometidos, al régimen jurídico y público.
- * el sistema de Seguridad Social, integrado por tres entidades gestoras encargadas de las prestaciones de carácter económico, asistencial y social, y un servicio común, el de Tesorería.
- * las Sociedades Estatales, y otros Entes Públicos caracterizados por su ac-

tuación en el mercado, estando sometidos al régimen jurídico privado. En la actualidad existen unas 400 Sociedades estatales, entre Entes Públicos creados por Ley, Sociedades mercantiles con capital mayoritariamente público, y otros Entes Públicos regidos por su Estatuto.

Todas las operaciones con trascendencia económica de estas Entidades, generadoras de gastos o ingresos, están sometidas al régimen de presupuesto, si bien, obviamente, con las oportunas adecuaciones al régimen de actividad.

La Ley General Presupuestaria, separa a estos efectos, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, el Presupuesto del Estado, los Presupuestos de los Organismos Autónomos, el Presupuesto de la Seguridad Social, los Presupuestos de Sociedades Estatales y los Presupuestos del resto de Entes del Sector Público estatal, distinguiendo estados de gasto y de ingresos para la generalidad de las Entidades y estados financieros previsionales para las Sociedades Estatales.

La estructura de los Presupuestos, determinada por el Ministerio de Economía y Hacienda, tienen asimismo en cuenta estos distintos tipos de actividades y Entidades, respondiendo en términos generales, en el gasto, a tres criterios de clasificación:

- * orgánica, distinguiéndose las distintas Entidades y servicios gestores.
- * funcional, en función de la naturaleza de las actividades a realizar y de los programas de actuación para la consecución de los objetivos marcados.
- * económica, clasificándose los gastos según su naturaleza.

Por otra parte, coherentemente con los principios constitucionales de descentralización y desconcentración, esta estructura básica es desarrollada por cada Entidad (Ministerio, Organismo, Sociedad) por los Ministros Jefes de cada Departamento, correspondiendo las facultades para ejecución del Presupuesto a cada órgano con dotaciones diferenciadas, si bien, en el Estado, se encuentran centralizadas la ordenación de los pagos (Dirección General del Tesoro y Política Financiera), la custodia y movimientos de fondos (Tesoro Público) y la gestión de los ingresos (M^o de Economía y Hacienda).

2. REGIMEN DE CONTABILIDAD PUBLICA

Así como todos los gastos e ingresos de las distintas entidades públicas deben estar recogidos en el Presupuesto, todas estas entidades (Estado, Organismos Autónomos, Sociedades estatales, otros Entes Públicos) se encuentran sometidas al régimen de contabilidad pública.

Este sometimiento implica de acuerdo con la Ley, la obligación de rendir cuentas de sus operaciones al Tribunal de Cuentas (Órgano de control externo) por intermedio de la Intervención General de la Administración del Estado (Órgano a quien compete el control interno y Centro Directivo de la Contabilidad Pública).

No obstante, si bien esta obligación explica el nacimiento de la contabilidad pública (el Legislativo otorga recursos al Ejecutivo para realizar determinadas actividades, debiendo el Ejecutivo justificar la correcta inversión de los fondos

otorgados) dicha Contabilidad se configura modernamente como un instrumento de y para la gestión, por lo que tiene que atender a fines distintos de los de proporcionar datos para la rendición de cuentas.

Así, en España, la Ley General Presupuestaria contempla la organización de la Contabilidad Pública al servicio de los siguientes fines, además del indicado:

- * Registrar la ejecución de los Presupuestos en sus distintas modalidades.
- * Conocer el movimiento y situación del Tesoro.
- * Reflejar las variaciones, composición y situación del Patrimonio del Estado.
- * Facilitar los datos y demás antecedentes que sean precisos para la confección de las cuentas económicas del Sector Público y las nacionales de España.
- * Rendir la información económica y financiera que sea necesaria para la toma de decisiones, tanto en el orden político como en el de gestión.

Para el cumplimiento de estos fines, la contabilidad de las distintas Entidades que integran el Sector Público estatal se adapta a un Plan General de Contabilidad Pública aplicable al Estado y, con las debidas adaptaciones en función de la actividad desarrollada, a los distintos Organismos Autónomos dependientes. Por su parte las Sociedades Estatales se encuentran sometidas, dada su esfera de actividad, al Plan General de Contabilidad vigente para la empresa privada.

Por otra parte, la contabilidad se lleva en las distintas entidades en el marco de Sistemas de Información contable y Presupuestaria: SICOP para el Estado y SICAI para cada Organismo Autónomo.

Como características generales de estos sistemas podemos citar:

- * su carácter integrado, dado que la distinta información recogida (ejecución presupuestaria, situación patrimonial, situación de fondos, relaciones con terceros, etc.) no se presenta en forma inconexa sino como un todo interrelacionado.
- * la descentralización de la gestión contable en centros contables situados cerca de los centros responsables de la gestión económica.
- * la aplicación del método de partida doble en base al Plan General de Contabilidad Pública.
- * la información y automatismo del sistema, recogándose los datos de una sola vez.
- * la simplificación de procedimientos, procediéndose al registro y proceso de los datos contables en los puntos en que se generan y eliminando, mediante la utilización de los medios informáticos, el trasvase físico de información.
- * la seguridad de funcionamiento del sistema, mediante la unicidad de criterios y de tratamiento y la comunicación entre los Centros Contables.
- * centralización de la información contable en una Central Contable (IGAE) a efectos de su agregación y consolidación.

3. LA INFORMACION SOBRE EJECUCION PRESUPUESTARIA

Coherentemente con lo comentado, la información sobre la ejecución del Presupuesto ha de abarcar la totalidad de los gastos e ingresos producidos en el ámbito del Sector Público estatal.

Dicha información sobre ejecución presupuestaria se produce por otra parte con la misma clasificación y a los distintos grados de agregación que se contienen en el Presupuesto.

Así, se produce información por las distintas Entidades y servicios integrantes de cada Entidad, de las diferentes funciones y programas presupuestarios y de los gastos e ingresos producidos según su naturaleza.

Igualmente dicha información se obtiene al mayor grado de desagregación contenido en el Presupuesto, servicios en la clasificación orgánica, proyecto en la funcional, subconcepto y partida en la económica, pudiendo obtenerse información de operaciones concretas.

El grado de desagregación en la información varía con el destinatario de la misma, suministrándose con la mayor desagregación a los titulares directos de la gestión reflejada en Contabilidad, y en forma agregada al resto de los destinatarios en función de sus requerimientos y competencias en este orden.

En este sentido hay que señalar que, en coherencia con la consideración de la contabilidad pública como una contabilidad de y para la gestión, la titularidad de la información contable sobre la gestión de una determinada Entidad corresponde a los responsables de dicha Entidad produciéndose la información en virtud de la desconcentración contable existente, en los Centros Contables u Oficinas de Contabilidad situadas en la propia Entidad.

Ello no obsta para la centralización de datos contables en la Intervención General de la Administración del Estado, dada la necesidad de elaboración, información y estados contables agregados y consolidados, así como por las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda, reconocidas en la Ley, de velar por la ejecución de los Presupuestos y las del Consejo de Ministros sobre todas y cada una de las Entidades que integran el Sector Público estatal.

Esta centralización, agregación y consolidación de la información contable se produce de distinta forma según los distintos tipos de Entidades que conforman el Sector Público.

En cuanto al Estado, la Central Contable radicada en la Intervención General es parte integrante del Sistema de Información, por lo que la centralización y agregación se produce automáticamente por procedimientos informáticos.

La información contable de los Organismos Autónomos es rendida a la Intervención General, que elabora información agregada con periodicidad trimestral y consolida dicha información con la del Estado anualmente al formar la Cuenta General del Estado.

La información de las Sociedades Estatales es asimismo rendida a la Intervención General. Dicha información es tratada en el Centro de Información Contable

de Empresas Públicas que elabora información agregada con periodicidad trimestral y agregada y consolidada con periodicidad anual.

4. EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO Y LA INFORMACION PRESUPUESTARIA

La información de ejecución presupuestaria, como toda información de carácter contable, ha de ser completa, fiable y oportuna.

La contabilidad pública, en su vertiente de contabilidad presupuestaria ha de recoger, en consecuencia, todos los hechos producidos en la ejecución del presupuesto, debiendo ser la información deducida de aquella un reflejo fiel de la gestión realizada y suministrarse en tiempo y forma oportuna para la toma de decisiones.

Un factor primordial para la confiabilidad de la información, en este sentido, lo constituye el sistema de control interno contable, definido según normas de auditoría generalmente aceptadas como la organización, procedimientos y medidas adaptadas para salvaguardar los activos y asegurar la fiabilidad e integridad de la información.

Elementos de este sistema de control interno son:

- * Una organización que proporcione una adecuada segregación en las funciones de realización de las transacciones, registro y custodia de bienes.
- * Un sistema adecuado de autorizaciones y de procedimientos de registro que proporcione un control razonable sobre las operaciones realizadas y los derechos y obligaciones contraídas.
- * Unas prácticas sólidas en materia de responsabilidades y funciones.
- * Personal de formación y calidad adecuados.
- * Una adecuada supervisión y control de gestión que proporcione información útil para la toma de decisiones.

En el sistema español estos elementos vienen asegurados además de por la organización y procedimientos reglamentariamente establecidos en el Sector Público para la ejecución del Presupuesto, por la organización y procedimientos contables y por las actuaciones del Organismo de control interno que, en dicho sistema, es la Intervención General del Estado.

5. ORGANIZACION Y PROCEDIMIENTOS CONTABLES

En nuestro sistema, el eje sobre el cual pivota la organización de la contabilidad en el Sector Público es la Intervención General del Estado, quien tiene como misión, en este sentido, asegurar una información completa y fiable, profesional e independiente de la gestión realizada al Consejo de Ministros.

La Ley atribuye a la Intervención General del Estado la condición de Centro Directivo de la Contabilidad Pública y de Centro Gestor de la misma.

Como Centro Directivo Contable propone el Plan General de Contabilidad Pública y sus modificaciones y aprueba sus adaptaciones; promueve la reglamen-

tación en materia de estructura, justificación, tramitación y rendición de cuentas y documentos contables, dictando Circulares e Instrucciones; inspecciona la contabilidad de los Organismos del Estado y tiene competencias para verificar la contabilidad de cualquier entidad estatal.

Como Centro Gestor de Contabilidad, forma la Cuenta General del Estado; examina, realiza observaciones y prepara todas las cuentas que han de rendirse al Tribunal de Cuentas; centraliza la información contable de las Entidades integrantes del Sector Público; forma las Cuentas Nacionales del Sector Público y vigila e impulsa la actividad de las Oficinas de Contabilidad, pudiendo recabar todos los informes y dictámenes económico-contables.

Para el cumplimiento de estas funciones en los Servicios Centrales de la Intervención General del Estado existen tres unidades con rango de Subdirección: la Subdirección General de Dirección y Planificación de la Contabilidad; la Subdirección General de Gestión Contable y la Vocalía Asesora para Estudios Económicos del Sector Público encargada de la elaboración de las Cuentas Nacionales del Sector Público y de información económico-financiera sobre el Sector.

Por otra parte, la contabilidad se lleva materialmente por las Oficinas de Contabilidad en cada Ministerio, Organismo o Entidad. En el Estado dichas oficinas son parte integrante de las Intervenciones Delegadas de la General del Estado situadas en cada Ministerio y en cada Delegación Territorial de Hacienda; estas oficinas proceden al registro contable de las operaciones producidas en cada Departamento y en cada provincia.

En los Organismos Autónomos y otras Entidades, las Oficinas de Contabilidad dependen de la Dirección o de la Gerencia, debiendo seguir las normas contables emanadas de la Intervención General del Estado quien, como hemos visto, centralizará la información contable y examinará las cuentas producidas en las mismas y las inspeccionará.

El cualquier caso, la organización garantiza la separación de funciones y responsabilidades de las Oficinas contables respecto de las Unidades encargadas de realizar las transacciones y custodiar los activos.

A estos efectos la Ley considera como responsables de la rendición de cuentas (cuentadantes) a los funcionarios que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de los gastos y a los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos, Sociedades y Entes que conforman el Sector Público estatal.

Estas cuentas son formadas en las Oficinas Contables y autorizadas por los titulares de las Oficinas de Gestión y de las Oficinas contables, pero la responsabilidad de estos últimos alcanza solamente al adecuado registro y tratamiento contable de las operaciones, debiendo ser las cuentas reflejo fiel de la información contenida en el sistema contable.

El personal que sirve a la función contable en el Estado, tanto en los Servicios Centrales de la Intervención General como en sus Intervenciones Delegadas Centrales en Ministerios y Centros e Intervenciones Delegadas Territoriales, pertenece a Cuerpos de funcionarios especializados en Control Interno y Contabi-

lidad Pública.

En los Organismos Autónomos es mérito preferente, reconocido en los Reglamentos, para ocupar plazas en las Oficinas de Contabilidad, la pertenencia al Cuerpo de Gestión de la Hacienda Pública especialidad de Contabilidad Pública.

Todos estos funcionarios participan, además, de una formación permanente de acuerdo al Plan anual de formación elaborado y ejecutado por la Intervención General del Estado.

De esta forma se intenta asegurar la profesionalidad e independencia del personal que se ocupa de la Contabilidad Pública.

En cuanto a los procedimientos contables hay que decir en primer lugar que se trata de procedimientos escritos recogidos en normas emanadas del Consejo de Ministros, del Ministro de Economía y Hacienda y de la Intervención del Estado.

La base de estos procedimientos está constituida por el Plan General de Contabilidad Pública, elaborado por la Intervención General del Estado y aprobado por el Ministro de Economía y Hacienda.

Los procedimientos se desarrollan además, como hemos visto, en el marco de Sistemas de Información contable y Presupuestaria cuyos principios se encuentran en Reales Decretos aprobados por el Consejo de Ministros y cuyo desarrollo se recoge en Instrucciones contables generales (para Centros gestores de gasto, Delegaciones de Hacienda, Organismos Autónomos, Tesoro, Central Contable) elaboradas por la Intervención y aprobadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, así como en Circulares e Instrucciones contables específicas dictadas por la Intervención General del Estado.

Como ya se ha indicado, estos Sistemas son sistemas informatizados basados en la descentralización de la gestión contable en los Centros de gasto, pago e ingreso, la centralización de la información en la Intervención General, el tratamiento y transmisión de los datos contables y la simplificación administrativa.

El hecho contable se registra una sola vez, en el Centro donde se produce y en base a la documentación justificativa original de la operación. El sistema produce automáticamente los asientos contables necesarios, el tratamiento del dato en los diferentes subsistemas (Contabilidad presupuestaria, financiera, terceros relacionados, seguimiento de proyectos de inversión, etc.). La información es accesible en el Centro Contable en tiempo real y transmitida por teleproceso diariamente a la Central Contable y, desde el Centro informático, se distribuye a los otros Centros contables que participan en las operaciones.

Los procesos automatizados para el registro y tratamiento de los datos contables realizan sus propias validaciones de información detectando, rechazando e informando a las Oficinas que introducen los datos en el sistema, de posibles

errores, a través de pantalla y mediante listados.

Estos controles del sistema se refieren entre otros aspectos a seguridad de acceso al sistema, limitaciones de créditos o saldos presupuestarios, necesidad de rellenar o validar determinados campos de información, cuadros aritméticos en cada operación y de control de totalidad, ausencia de registros de operaciones previas dentro de un proceso lógico predeterminado, etc.

Todos estos controles y procedimientos dirigidos a un correcto tratamiento del hecho contable se complementan con controles previos y posteriores sobre las transacciones que han de ser contabilizadas, realizados por el órgano de control interno Intervención General del Estado.

6. EL CONTROL INTERNO DE LA INTERVENCION GENERAL DEL ESTADO

Las Leyes y Reglamentos españoles configuran a la Intervención General del Estado como el Centro a quien corresponde el control interno sobre los actos con contenido económico de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como sobre la actividad económico-financiera de las distintas Entidades que conforman el Sector Público estatal cualquiera que sea su denominación y naturaleza. En el ejercicio de estas funciones la Intervención depende del Consejo de Ministros, estando reconocida su autonomía respecto de las Autoridades y Entidades cuya gestión fiscaliza.

En este sentido, la Intervención realiza un control interno puesto que es un órgano de la Administración, situado en el Ministerio de Economía y Hacienda y dependiente funcionalmente del Consejo de Ministros, que desarrolla sus funciones en el ámbito de la Administración, dado que únicamente están sujetos a su control las entidades integrantes del Sector Público estatal, y para la Administración, al ser destinatarios de la información deducida del control ejercido, órganos de la Administración, titulares directos de la gestión controlada, órganos con competencia de tutela sobre dicha gestión y especialmente el Ministro de Economía y Hacienda y el Consejo de Ministros como responsable último y superior de la gestión del Sector Público estatal.

No obstante, este carácter interno del control ejercido, si consideramos la Administración en su conjunto, se transforma en externo respecto a cada Entidad o gestión controlada, en razón a la autonomía reconocida en la Ley. Bajo este punto de vista el control de la IGAE se superpone a los sistemas de control interno contable y administrativo propios de cada Entidad y tiene como misión supervisar y procurar el adecuado y correcto funcionamiento de estos sistemas, asegurando el cumplimiento de las directrices emanadas del Consejo de Ministros en la forma más económica, eficiente y eficaz, informando de las desviaciones existentes respecto a la legalidad y a los principios económicos de buena gestión financiera.

Para la consecución de estos objetivos, la Intervención ejerce dos tipos de control complementarios entre sí, la denominada función interventora y el control financiero.

6.1. LA FUNCION INTERVENTORA

La función interventora es un control previo, ejercido sobre todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos de carácter administrativo con contenido o trascendencia económica, con objeto de asegurar el cumplimiento de la legalidad exigible en cada caso, mediante la verificación de los documentos y antecedentes de dichos actos en el momento inmediatamente anterior a su aprobación.

Dado el contenido de esta legalidad aplicable, es objeto de verificación el cumplimiento de la disciplina presupuestaria, existencia de crédito adecuado y suficiente; el de los procedimientos de gestión establecidos y entre ellos especialmente los que tienden a asegurar la existencia de una adecuada autorización y supervisión de las operaciones así como la materialidad de las contraprestaciones que originan obligaciones de pago para el Estado; y el correcto uso y custodia de los fondos públicos.

La función se ejerce bajo los principios de generalidad y globalidad, carácter previo, efecto obstativo, procedimiento contradictorio y ejercicio descentralizado.

En virtud del principio de generalidad todos y cada uno de los actos con contenido o trascendencia económica de la esfera administrativa del Sector Público estatal (Estado y Organismos Autónomos Administrativos) están sometidos a este control previo de legalidad. Ello significa el control de las distintas fases de ejecución presupuestaria: autorización y compromiso de gasto, liquidación y reconocimiento de obligaciones, liquidación y contracción de derechos, expedición de órdenes de pago, realización de pagos e ingresos y de movimientos de fondos y valores.

Este principio de generalidad, que supone una garantía en orden a la contabilización e información sobre todos los actos de ejecución presupuestaria (control de totalidad), tiene su salvaguarda en la institución impropia denominada como "convalidación". Si en un gasto u obligación se omite la preceptiva de fiscalización previa, el acto debe ser sometido al Consejo de Ministros, por intermedio del Ministro de Economía y Hacienda y previo informe de la Intervención. El Consejo, como máximo órgano de la Administración en las líneas de gestión y control, decide sobre el gasto u obligación, no pudiendo proceder a pago alguno hasta que exista una decisión positiva, y sin perjuicio de las responsabilidades exigibles.

El principio de globalidad implica que en cada acto sometido a control se verifica la totalidad de la normativa aplicable, lo que implica, obviamente, la existencia de una supervisión externa sobre el cumplimiento de los procedimientos establecidos.

Este principio se encuentra matizado por la Ley en el régimen de fiscalización limitada previa, de general aplicación en gastos y obligaciones. En este régimen,

regulado por el artículo 95 de la Ley General Presupuestaria y por Acuerdos de Consejos de Ministros dictados en su desarrollo, se examinan exclusivamente aquellos requisitos legales considerados esenciales por dicha norma y Acuerdos.

Estos requisitos son, en términos generales:

- * El cumplimiento de la disciplina presupuestaria, esto es la existencia de crédito adecuado y suficiente, lo que implica la no realización de gastos sin fondos dotados a tal fin y su correcta imputación presupuestaria y por tanto contable.
- * La aprobación del acto por órgano competente, lo que implica asegurar el cumplimiento de lo establecido en orden a una adecuada autorización del gasto u obligación.
- * La existencia de una adecuada supervisión técnica y jurídica, con lo que se asegura el cumplimiento de los procedimientos establecidos en orden a una adecuada supervisión de las operaciones.
- * La concreción de gasto u obligación y la materialidad de la contraprestación que provoca la obligación de pago a cargo del Estado, mediante la existencia de un acto formal de recepción del bien o servicio por la Administración a su conformidad y previa comprobación del mismo, actuación en orden a la salvaguarda de activos y que asegura que únicamente se contabilizan obligaciones a justo título.

En la ordenación del pago y pago material, se verifica la existencia del saldo presupuestario y de fondos suficientes, la competencia para su realización, la existencia de obligaciones reconocidas a favor del perceptor y la identidad en cuantía y perceptor del pago a realizar con los de la obligación reconocida, deducidos, en su caso, los descuentos legalmente establecidos, lo que contribuye obviamente a la salvaguarda de activos, máxime si se tiene en cuenta que la intervención se suele realizar sobre talones, transferencias o sobre un relación de los mismos, contribuyendo al principio de segregación de funciones.

En los derechos se verifica la legalidad de la exacción y su correcta liquidación e identificación del deudor. Una vez contraído el derecho el procedimiento contable avisará de posibles impagos a los vencimientos establecidos permitiendo la utilización de procedimientos coactivos para su cobro. La baja en cuentas de los derechos contraídos será asimismo objeto de intervención, verificándose que se produce en los casos tasados por la Ley y los Reglamentos (insolvencia, prescripción, etc.) y previa la tramitación del oportuno expediente en que quedan acreditados tales hechos, así como su autorización por órgano competente.

La función fiscalizadora se ejerce en cualquier caso con carácter previo, y en el momento inmediatamente anterior a que los actos se aprueben o concierten, como ya hemos comentado. Ello unidos al efecto obstativo permite asegurar razonablemente el cumplimiento de la legalidad vigente en la tramitación administrativa por actos con trascendencia o contenido económico.

Dicho efecto obstativo configura a la función interventora como un tipo de control de los denominados de visa previa. El interventor si observa incumplimientos de la legalidad que afecten a la disciplina presupuestaria, a trámites que considere esenciales, al derecho del perceptor de pagos, a irregularidades en la tramitación de

las órdenes de pago o en la comprobación material de obras, adquisiciones o servicios, o considera que la continuación de la gestión puede causar quebrantos económicos al Tesoro o a un tercero, debe rechazar su visado.

Este rechazo de visado o intervención desfavorable debe de realizarse mediante escrito motivado en el que se contengan, con fundamento en los incumplimientos de la legalidad detectados, sus reparos a la tramitación del expediente. El reparo del Interventor da lugar a la suspensión de la tramitación del expediente correspondiente hasta tanto no sea solventado.

Como hemos visto esta suspensión de la tramitación se produce ante la existencia de incumplimientos normativos que entran dentro de la esfera de un incorrecto funcionamiento del sistema de control interno contable, por lo que la función interventora puede considerarse, de hecho, como un elemento básico de dicho sistema (existencia de una adecuada supervisión) o como un factor que ayuda a su mejora y asegurará su corrección.

En todo caso el efecto obstativo se ve matizado por el denominado principio de actuación contradictoria. En virtud de este principio si el órgano de gestión no está conforme con el reparo interpuesto por una Intervención Delegada puede elevar el expediente a conocimiento de la Intervención General del Estado, siendo la resolución de esta obligatoria para aquella. Si el reparo emana de la Intervención General del Estado o ésta ha confirmado el de una Intervención Delegada, el Ministro Jefe del Departamento, del que dependa el órgano gestor, puede acudir al Consejo de Ministros, dando conocimiento al Ministro de Economía y Hacienda y a la Intervención General. La resolución del Consejo de Ministros, como no podía ser menos tratándose de un control interno, salva la discrepancia imponiéndose tanto a la línea de gestión como a la de control.

Queda por último comentar respecto a la función interventora su ejercicio descentralizado, por Interventores Delegados Centrales en Ministerios y Organismos Autónomos Administrativos, respecto a los actos de gestión del respectivo Ministerio u Organismos, y por los Interventores Delegados Regionales y Territoriales, respecto a los actos de gestión de los Organismos y Delegaciones de Ministerios y Organismos radicados en el territorio. Con ello se persigue una mayor agilidad de control y se facilita el cumplimiento del principio constitucional de desconcentración y descentralización de la gestión.

Los funcionarios que ejercen la función interventora en los Ministerios y Organismos pertenecen, de acuerdo con la Ley, al Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Intervención, control presupuestario y financiero y Contabilidad Pública y son, como indica el nombre del puesto que ocupan, delegados del Interventor General del Estado quien, además de reservarse la fiscalización de los actos a aprobar por el Consejo de Ministros o a informar a los Altos Organos Consultivos, puede avocar la fiscalización de cualquier acto por propia iniciativa o a iniciativa del Interventor Delegado correspondiente. Dentro de las Intervenciones Delegadas Centrales en Ministerios y Territoriales se hallan las Oficinas de Contabilidad de los respectivos órganos estatales, bajo la dependencia

directa del Interventor Delegado.

Como hemos visto, en España, la función interventora se constituye en un elemento básico de garantía del correcto funcionamiento del sistema de control interno contable de las Entidades que componen la esfera administrativa del Sector Público estatal. Sin embargo no se considera un elemento suficiente a estos efectos.

Ello es así porque por una parte y como acabamos de indicar se circunscribe a la esfera administrativa del Sector Público y no actúa, por lo tanto, en las Entidades que componen el denominado Sector Público Empresarial: Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo y Sociedades estatales. Por otra parte la función interventora es un control sobre actos, formal y restringido a la legalidad, no se dirige, en consecuencia, a la situación o actividad de las Entidades ni se realiza mediante la comprobación de la materialidad y realidad de los aspectos reflejados documentalmente en los expedientes (excepción hecha de la comprobación material de obras, suministros, adquisiciones y servicios en determinadas condiciones), ni puede verificar el cumplimiento de principios propios de una buena gestión financiera como los de eficiencia, economía y eficacia.

Asimismo, la necesidad de adecuación del control a una Administración moderna ha llevado al establecimiento de regímenes de ejercicio de la función interventora distintos del tradicional, a efectos de procurar una mayor agilidad y responsabilidad de la gestión y un adecuado equilibrio entre el coste de este control y los beneficios que reporta. Estos nuevos regímenes de ejercicio, intervención por muestreo y fiscalización limitada previa, inciden directamente sobre los principios de generalidad y globalidad que ya hemos comentado, lo que aumenta la necesidad de un control complementario dotado de otras características de control es el control financiero del que pasamos a tratar seguidamente.

6.2. EL CONTROL FINANCIERO

El control financiero es, de acuerdo a la Ley, un tipo de control ejercido por la Intervención General del Estado, respecto a los Servicios, Organismos Autónomos, Sociedades y demás Entes Públicos Estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y conforme a las disposiciones y directrices que les rijan.

Este tipo de control se dirige, en consecuencia, tanto al sistema de control interno contable de cada Entidad como al administrativo, resultando un adecuado complemento de la función interventora a efectos de garantía de una información contable completa y fiable, frente a la que resulta más completa en razón a su mayor ámbito y alcance, dado que llega a aspectos del sistema de control interno contable sobre los que aquella no actúa, y por la influencia indirecta que tiene el sistema de control interno administrativo para la consecución de los objetivos perseguidos por el contable.

De hecho, como en toda intervención interna profesional, en el sentido dado al término por el Manual de Intervención de Cuentas del Gobierno de las Naciones

Unidas, las primeras actuaciones de este tipo de control se dirigen, precisamente, a la evaluación del sistema de control interno propio de la Entidad controlada.

El control financiero es un control realizado a posteriori, sobre la actividad de la Entidad y mediante procedimientos de auditoría. Los objetivos de este control se refieren tanto a la verificación de la regularidad en la gestión como al seguimiento en la misma de los principios económicos de economía, eficiencia y eficacia. No tiene, por tanto y a diferencia de la función interventora, la finalidad de asegurar el cumplimiento de la normativa en los actos de gestión ya que cuando actúa el control estos ya se han producido, sino más bien el procurar la mejora de la gestión informando, a los distintos niveles de responsabilidad en dicha gestión (titular directo, órganos de tutela, Ministerio de Economía y Hacienda, Consejo de Ministros) de las desviaciones detectadas en relación a dichos objetivos.

El control tiene un carácter netamente constructivo. No se trata tanto de poner de manifiesto las posibles irregularidades y fraudes existentes, aunque obviamente si se detectan se ponen en conocimiento de los órganos competentes para la exigencia de responsabilidades, sino más bien advertir de las debilidades y riesgos en el funcionamiento de las Entidades que pueden dar lugar a dichas irregularidades y fraudes, con el fin de que se corrijan.

Al igual que en función interventora, y con más motivo si cabe puesto que este control lo que produce es una opinión sobre el funcionamiento de la Entidad seguida de las oportunas recomendaciones, rige en este control el principio del procedimiento contradictorio: El informe de control financiero, una vez elaborado, se remite al titular de la gestión controlada a efectos de recibir sus alegaciones, sin que tenga carácter de informe definitivo hasta que dichas alegaciones se producen y se recogen en el mismo, o hasta que transcurren los plazos para emitirlos sin producirse.

No tiene, sin embargo, este control la eficacia inmediata y drástica del control previo de legalidad que supone la suspensión de la tramitación de actos sobre los que se hace advertencia de incumplimientos normativos. El control financiero se traduce en un informe que se dirige a los órganos responsables de la gestión que son los órganos competentes para decidir y adoptar las medidas correctoras oportunas. Este quizás sea uno de los mayores problemas de este control, el asegurar que se producen actuaciones correctoras ante las deficiencias puestas de manifiesto. Sin embargo de ello se deduce una clara diferenciación de responsabilidades entre el órgano de gestión y el de control.

En cuanto a su régimen de ejercicio podemos diferenciar un régimen ordinario, que se traduce en la realización de auditorías por funcionarios dependientes de los Servicios Centrales de la Intervención General en el marco del Plan anual de auditorías elaborado por la misma, y un régimen permanente, caracterizado por su proximidad espacial y temporal a la actividad controlada y por la información permanente sobre dicha actividad, sobre la que se producen informes de control periódicamente, siendo realizado por Interventores delegados destacados en las Entidades sujetas a control.

El régimen de control permanente es, en la actualidad, propio de los Organismos Autónomos empresariales, estudiándose su implantación en el resto de los Organismos y en el Estado a través de unidades de auditoría situadas en las respectivas Intervenciones Delegadas. El régimen de control ordinario es el seguido

respecto a las sociedades estatales.

Queda por decir como característica general que el personal dedicado a este tipo de control, es asimismo, personal funcionario del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado y del Cuerpo Especial de Gestión de la Hacienda Pública, especializado en auditoría y sujetos a un proceso de formación permanente, de acuerdo con el Plan anual de formación de la Intervención General del Estado. Dada la amplitud del Sector Público la Ley prevé también la posibilidad de realización de auditorías por firmas privadas de auditoría contratadas por la Intervención General del Estado; en este caso los trabajos siguen las Normas de Auditoría del Sector Público elaboradas por la IGAE y están sujetos al control de calidad de dicho Centro.

Como ya se ha comentado este control se caracteriza por la pluralidad de objetivos. Dentro de estos objetivos a verificar se encuentra el de regularidad de gestión que, y esto es importante en relación a la materia que nos ocupa, incluye el determinar si el desarrollo de la contabilidad y la presentación de las cuentas y estados financieros rendir se adecuan a las normas y principios contables exigibles al efecto.

Para la consecución deste objetivo se realizan auditorías financieras sobre las Entidades sujetas a control, que como hemos visto incluyen a todas las Entidades que integran el Sector Público estatal e incluso a las empresas y particulares perceptores de subvenciones y ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, si bien en este caso con las oportunas limitaciones al alcance del control (corrección en la obtención, disfrute y destino de la subvención percibida). Estas auditorías financieras tienen por objeto emitir un dictámen sobre si la información contable del Ente controlado se presenta de acuerdo con los principios, criterios y normas aplicables.

En su ejecución se tiene en cuenta el tipo y característica de la Entidad, en orden a la complementariedad de tipos de control. Así en la esfera administrativa del Sector Público no se reproducen controles formales sobre la legalidad de actos económicos puesto que una información que ya se posee por el ejercicio de la función interventora. Tampoco en los órganos del Estado se examina el procedimiento contable utilizado, ya que éste está a cargo de unidades dependientes de la Intervención, sometidas a Inspección contable.

En este tipo de auditoría se utilizan procedimientos de uso habitual en las auditorías del mismo carácter realizadas por empresas privadas, si bien con un mayor acento en la revisión del sistema de control interno dada la finalidad constructiva del control financiero. En base a dicha revisión mediante pruebas de cumplimiento y en función de la materialidad de las operaciones se gradúa el alcance y extensión de las pruebas sustantivas consistentes, como se conoce, en la revisión y análisis de documentos soporte de las transacciones, análisis de información contradictoria, circularización de importes de débitos y créditos a terceros, comprobaciones materiales de existencias en Tesorería, otras existencias, inversiones y otros activos, pruebas técnicas mediante los correspondientes asesoramientos, etc.

De esta forma se consigue la complementariedad de controles (sistema de control interno contable, función interventora, control financiero) en orden a la garantía de la fiabilidad de la información contable, tanto en el plano del ámbito subjetivo, dado que el Sector Público Empresarial no está sometido a función interventora, como respecto al ámbito objetivo del control, en razón a las pruebas sobre procedimientos, situación de activos y realidad material de las operaciones, propias del control financiero y que no se llevan a cabo en función interventora.

7. EL CONTROL EXTERNO

Este sistema de garantías se cierra en nuestro país con los controles llevados a cabo por el Tribunal de Cuentas que es, de acuerdo con la Constitución Española, el "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector público: El Tribunal de Cuentas es el órgano de control externo, depende directamente de las Cortes Generales (Cámaras Legislativas) y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Como ya hemos visto, al tratar del régimen de Contabilidad Pública, todas las Entidades integrantes del Sector Público estatal deben rendir cuenta de sus operaciones al Tribunal por intermedio de la Intervención General de la Administración del Estado. Esta misma obligación, a través de las respectivas Intervenciones, existe para el Sector Público dependiente de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.

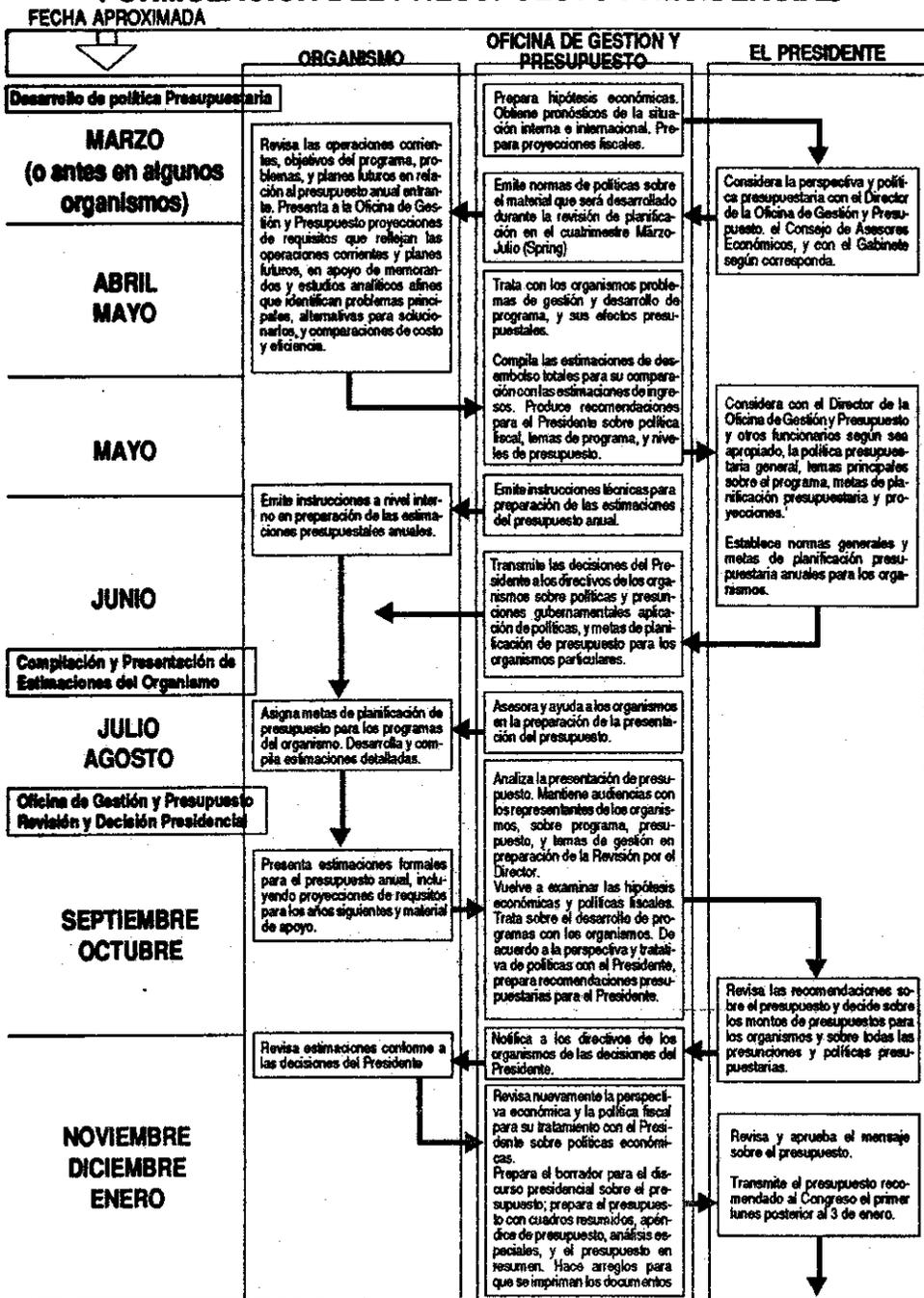
El Tribunal procede al examen de estas cuentas y al de los justificantes que reglamentariamente deben de ir unidos a ellas. Dentro de las mismas se contiene la liquidación del Presupuesto o estados financieros provisionales, de cada Entidad.

No obstante, la labor fiscalizadora del Tribunal se refiere no sólo a las cuentas, que no son sino reflejos de una actividad, sino a la propia actividad económica financiera del Sector Público y a su sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y economía, el Tribunal realiza fiscalizaciones "in situ" en las distintas Entidades componentes de dicho Sector mediante procedimientos de auditorías.

El Tribunal informa a las Cortes mediante un Informe o Memoria anual del resultado de las fiscalizaciones realizadas, proponiendo las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del Sector Público. Dicho informe comprende el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del Sector Público.

Al Tribunal, además, le corresponde el enjuiciamiento de las posibles responsabilidades contables, puestas de manifiesto en el ejercicio de su función fiscalizadora o detectadas en la Administración y comunicadas al Tribunal. Esta responsabilidad se deduce contra quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y originan, con dolo, culpa o negligencia grave, menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulta aplicable a las entidades del Sector o, en su caso, a las personas o Entidades receptoras de subvenciones o ayudas procedentes del Sector Público.

FORMULACION DEL PRESUPUESTO PRESIDENCIAL

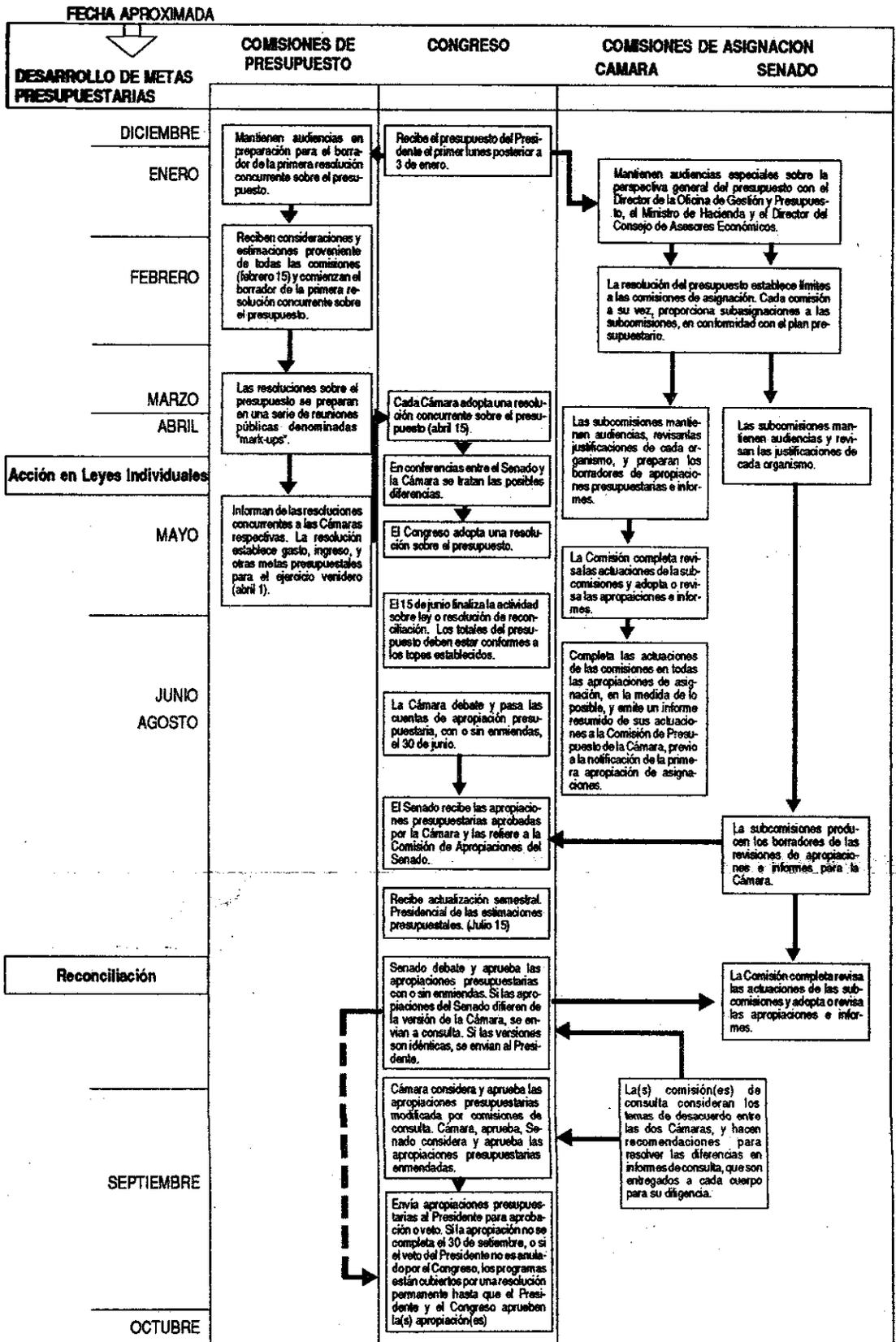


¹ En cooperación con el Ministerio de Hacienda (Treasury Department) y el Consejo de Asesores Económicos.

² En cooperación con el Ministerio de Hacienda y el Consejo de Asesores Económicos.

³ En años cuando el Congreso se ha demorado en completar el presupuesto anterior, los líderes del Congreso han acordado en una transmisión tardía del siguiente presupuesto.

PROCESO PRESUPUESTARIO EN EL CONGRESO



EL NUEVO EJERCICIO COMIENZA EL 1ro. DE OCTUBRE

NOTAS GENERALES

La actuación descrita en la columna correspondiente al "Congreso" refleja las actividades de ambos órganos del Congreso (Cámara de Representantes y Senado). La información también se incluye en los informes que se envían al Congreso.

Las actuaciones sobre las medidas correspondientes al presupuesto siguen el mismo procedimiento general que en el caso de apropiaciones de asignación, con la excepción que las medidas referidas a presupuesto se informan mediante las Comisiones de Medios y Arbitrios en la Cámara, y por la Comisión de Finanzas en el Senado.

EJECUCION DEL PRESUPUESTO SANCIONADO

