

El procedimiento presupuestario americano**

Sumario: I. PLANTEAMIENTO. 1. Aproximación histórica. 2. Elaboración del Presupuesto. 2.1. La organización del Poder Ejecutivo. 2.2. La elaboración del Presupuesto. 2.2.1. El ciclo temporal. 2.2.2. Las técnicas de presupuestación. 2.3. El Presupuesto. 2.3.1. *The Budget of the United States Government*. 2.3.2. Proyección del estado de cosas e Informe financiero. 3. Aprobación del Presupuesto. 3.1. La organización del Poder Legislativo. 3.2. Ingresos, gastos, habilitaciones y créditos. 3.3. El procedimiento. 3.3.1. La primera resolución. 3.3.2. La segunda resolución. 3.3.3. El veto presidencial. 3.3.4. Control presupuestario de la actividad legislativa. 3.3.5. La negociación entre las agencias y los congresistas. 4. La ejecución del Presupuesto. 4.1. El procedimiento de ejecución. 4.2. La fiscalización. II. CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO

Se trata en el presente trabajo de hacer una descripción de las grandes líneas que vertebran el procedimiento presupuestario americano¹, a partir de su evolución y de la exposición de las principales características de la organización constitucional del poder federal. Al mismo tiempo, se ha puesto en relación con el procedimiento presupuestario español al efecto de hacer el análisis más comprensible y útil. Aunque no siempre es fácil acertar con la traducción de las instituciones aplicadas en otro ordenamiento, a mi parecer,

* Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Barcelona.

** Este trabajo se elaboró durante una estancia como investigador en el Real Colegio Complutense/Harvard University durante el segundo semestre del curso 1995/1996. Deseo agradecer aquí al entonces Director del Real Colegio, Enrique Alonso García, y a Elvira, Mayte, José, Carmen, José Luis, Rafael... a todas las personas que me facilitaron la vida y el trabajo en Harvard, sus atenciones y dedicación. Dicha estancia se desarrolló en el marco del Programa de Movilidad Temporal de Personal Funcionario, Docente e Investigador de la DGICYT del Ministerio de Educación y Cultura, cuyo personal demostró una notable profesionalidad y cortesía en la gestión de la ayuda concedida.

¹ Ciertamente, en el continente americano existen otros países denominados Estados Unidos. También son varios los países ubicados en Norteamérica. Sin embargo, en el lenguaje común y científico cuando se habla de América, Norteamérica o Estados Unidos el concepto tiene una acepción unitaria: *United States of America*. Con dicho sentido se utilizarán tales términos en el presente artículo.

lo que se gana en inteligibilidad compensa lo que se pueda perder en precisión. El propósito del estudio, ofrecer una visión de conjunto del procedimiento presupuestario americano, ha hecho preferible restringir las fuentes bibliográficas a obras generales² sin profundizar, además, en pormenores y cuestiones específicas que habrían desnaturalizado el análisis realizado.

1. Aproximación histórica

Antes de entrar en el análisis del procedimiento presupuestario vigente en los Estados Unidos, conviene hacer una aproximación a su desarrollo histórico para entender las tensiones en las que se mueve. Hasta 1865, la aprobación de los ingresos y de los gastos estaba unificada en un solo procedimiento. En dicha fecha el procedimiento se escindió en dos: por una parte se aprobaría la legislación sustantiva que implicase compromisos económicos (*authorizing act*); en procedimiento separado se autorizaría la realización de los gastos en que se habían de traducir tales medidas (*appropriation act*). Es entonces cuando se crean dentro del Congreso³ las comisiones de gasto, *Appropriation Committee*, que van a jugar un papel central en la evolución de todo el proceso de toma de decisiones financieras. Tal disociación en el procedimiento presupuestario es crucial para entender, desde las coordenadas del Derecho presupuestario español, el discurrir de la aprobación de los programas federales de gasto.

Desde la creación de las comisiones de gasto, la tramitación presupuestaria en Norteamérica va a estar presidida por la tensión entre dichas comisiones, las únicas legitimadas para habilitar crédito presupuestario, y las comisiones legislativas, a quienes corresponde aprobar las decisiones que comporten la asunción de obligaciones económicas en los diversos ámbitos de la actividad pública. A diferencia de lo que ocurre en Derecho español, la aprobación de tales decisiones se condiciona a la existencia de crédito. Es decir, antes de aprobar una ley cuya aplicación implique desembolsos para el Tesoro es preciso obtener el crédito presupuestario correspondiente. Una y otra cuestión se asignaron en 1865 a comisiones parlamentarias diferentes, de modo que los conflictos entre unas y otras sean constantes y la distribución de competencias al respecto mudable.

Por otra parte, el Presupuesto no es un documento único. Los programas de gasto se estructuran en trece leyes, por funciones, y la previsión de ingre-

² Básicamente se han seguido tres obras: J. F. Moraglio y H.D. Kerrigan, *The Federal Budget and Financial System*, Quorum Books, New York, 1986; M. MESCHINO, *Le procedure del bilancio federale degli Stati Uniti*, Servizio studi, ricerche e statistiche parlamentari, Camera dei deputati, Roma, 1981; y A. WILDAVSKY, *The politics of the budgetary process*, 3ª ed., Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1979.

³ Es sabido que el Poder legislativo en Estados Unidos es de estructura bicameral. La Cámara Alta, el Senado, y la Cámara Baja o Cámara de los Representantes. La primera es de estructura territorial, dos senadores por Estado, obedeciendo los criterios de representación de la segunda a la población de cada distrito electoral. La expresión «El Congreso» alude a la conjunción de ambas Cámaras, no a la Cámara Baja: lo que en Derecho español serían «Las Cortes Generales».

Los gastos discurren por una vía escindida. Además no está prevista la prórroga automática de los programas de gasto y la Tesorería federal no se rige por el principio de caja única. En la aprobación de cada gasto se ha de prever si se va a financiar con cargo al Fondo general o a uno de los innumerables Fondos específicos que se nutren, frecuentemente, con ingresos afectados. Todo ello constituye un marco presupuestario sustancialmente diferente del español y que no es posible comprender sino desde las coordenadas que lo presiden:

- a) Aprobación escindida de la habilitación o contracción de obligaciones económicas y de los créditos presupuestarios, condicionando las primeras a los segundos;
- b) estructura sectorial tanto de los programas de gasto, divididos en trece leyes de tramitación independiente, como de la previsión de ingresos, y
- c) organización fragmentada del Tesoro público en un fondo general y varios especializados que se nutren de ingresos en buena parte afectados.

En 1974 se modificó en profundidad todo el sistema. Se redefinió el procedimiento presupuestario dotándolo de mayor congruencia y creando comisiones presupuestarias, *Budget Committee*, tanto en el Senado como en la Cámara de los Representantes, con la función de coordinar y dirigir todo su desarrollo. Al mismo tiempo se dio nueva regulación, limitando su virtualidad, al poder presidencial de veto. Y es que en los cien años transcurridos entretanto, las divisiones y enfrentamientos entre las distintas comisiones parlamentarias –legislativas y de gasto– habían conducido a un deterioro del poder financiero del Congreso en beneficio del conferido al Presidente, particularmente a partir de los años treinta con el desarrollo de las políticas del *New Deal*. La reorganización del procedimiento y de la potestad presidencial de vetar las decisiones presupuestarias devolvió al Congreso la primacía en el debate financiero restableciendo el equilibrio de poderes, más allá de la mera separación, característico del Derecho constitucional americano.

No obstante lo dicho, la evolución entre ambas fechas dista mucho de ser lineal. Entre 1885 y 1899 la preponderancia de las comisiones de gasto se había ido debilitando. En ambas Cámaras las comisiones legislativas fueron adquiriendo competencias atribuidas a las comisiones de gasto hasta constreñirlas al desempeño de funciones secundarias. Poco a poco se fue rompiendo la uniformidad en la aprobación del gasto autorizándose a distintas comisiones legislativas a dotar crédito presupuestario sin pasar por la comisión de gastos correspondiente. Entre 1920 y 1922, a raíz de las necesidades de disciplina financiera que se produjeron al término de la Primera Guerra Mundial, se retrotrajo el procedimiento a la situación anterior, devolviendo a las *Appropriation Committee* la competencia exclusiva para habilitar crédito, con un matiz. Las comisiones de gasto se organizaron en distintos comités especializados por materias.

Por cuanto al procedimiento de elaboración del Presupuesto se refiere, hasta bien entrado el siglo veinte, con la *Budget and Accounting Act* (1921), no se regula todo lo relativo a la intervención del Ejecutivo en el procedimiento presupuestario. Es entonces cuando, por primera vez, se obliga al Presidente a presentar un programa coordinado de ingresos y gastos. Al efecto de atender

dicha función se creó por aquellas fechas la oficina presupuestaria del Presidente, *Office of Management and Budget* (OMB), que desde entonces juega un papel primordial en la elaboración del programa presupuestario, de los distintos proyectos de ley en que se vertebra.

Entre 1922 y 1974 paulatinamente se reprodujo el proceso experimentado a finales del siglo anterior y distintas comisiones legislativas recobraron la competencia para autorizar la contracción de gastos. Se llegó al punto de que en 1973 el 56% de los programas de gasto se aprobaron por el procedimiento —supuestamente excepcional— denominado de *backdoor spending*, «por la puerta de atrás»: directamente por una comisión legislativa, sin pasar por la comisión de gastos correspondiente. En 1946 se hizo un intento de reconducir la situación, reordenando el procedimiento para atribuir a una comisión conjunta, *Joint Budget Committee*, la aprobación íntegra de ingresos y gastos. El sistema, sin embargo, se abandonó al cabo de dos años. De modo que durante toda esta etapa el Presidente presentaba un proyecto único de ingresos, gastos y medidas complementarias que el Congreso aprobaba desagregadamente, y en distintas comisiones, sin abordar un análisis coherente, de conjunto. Si el Presidente no estaba de acuerdo con el resultado final, lo que ocurría con cierta frecuencia, podía recurrir al veto de la totalidad. El Congreso se veía en tal situación obligado a reordenar todo lo aprobado en primera instancia.

En el verano de 1974, un mes antes de la dimisión de Nixon, se aprobó una reforma global del procedimiento presupuestario: *The Congressional Budget and Impoundment Control Act*. En el plano institucional se creaban dos nuevas comisiones, *House Budget Committee* y *Senate Budget Committee*, que venían a alterar el reparto tradicional de funciones en las Cámaras. A dichas comisiones, en adelante comisiones presupuestarias, les va a corresponder la coordinación y dirección de todo el procedimiento de aprobación del programa financiero en su conjunto, dando coherencia y unidad al trabajo parlamentario realizado en las comisiones legislativas y de gasto. La designación de los miembros de las comisiones presupuestarias, cualitativamente de una enorme importancia, discurre por cauces específicos y tiene limitaciones particulares. De la constituida en la Cámara Baja no se puede formar parte por más de cuatro años, mientras que en el Senado no hay límite temporal alguno. Lo que implica otorgar a los senadores designados para integrar la comisión presupuestaria una notabilidad considerable. En el plano técnico, por otra parte, se crea una oficina presupuestaria en el Congreso, *Congressional Budget Office* (CBO), bien dotada económica y materialmente.

Desde el punto de vista procesal la Ley de 1974:

- a) Unifica el procedimiento de aprobación del Presupuesto;
- b) ordena pormenorizadamente el *iter* jurídico y los plazos de la tramitación presupuestaria;
- c) sitúa al inicio de la fase parlamentaria de aprobación una votación sobre el conjunto que implica la delimitación de un proyecto sobre el que trabajar, no necesariamente idéntico al borrador presentado por el Presidente;

- d) establece una prohibición genérica, a salvo de contadas excepciones, de aprobar créditos *backdoor*, sin el consentimiento de las *Appropriation Committee*, y
- e) especifica el régimen jurídico del veto presidencial haciendo prevalecer la opinión final del Congreso.

Hasta la ley de 1974 las diferencias entre el Presidente y el Congreso, unidas a la tramitación desagregada del Presupuesto, habían provocado frecuentes conflictos que normalmente se zanjaban con la aprobación de prórrogas parciales. Durante los últimos veinte años la reforma llevada a cabo ha venido funcionando con normalidad, aprobándose las distintas leyes de habilitación presupuestaria antes de que comenzara el ejercicio. El Presupuesto de 1996, sin embargo, resultó políticamente muy complejo. El partido republicano dominaba el Congreso y se planteó como objetivo irrenunciable el logro del equilibrio presupuestario. El presidente Clinton, por su parte, no aceptó los planteamientos del Parlamento —particularmente en materias medioambientales, de educación y de salud— vetando, parcialmente, la propuesta del Congreso. Al no poder superarse el veto por los dos tercios de la Cámara se produjo una situación de bloqueo. En el transcurso de las discusiones se agotó el crédito de algunos programas y la negativa del Congreso a aprobar suplementos de crédito —no estando prevista, como se ha hecho notar, la prórroga automática— desembocó en el cierre temporal de las dependencias administrativas afectadas. Finalmente se habilitaron los suplementos de crédito y en el mes de marzo se aprobaron las últimas cinco leyes presupuestarias, de las trece en que se estructura la programación financiera federal.

2. Elaboración del Presupuesto

2.1. La organización del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos

Para comprender el procedimiento de elaboración del Presupuesto de una entidad pública es preciso conocer, siquiera a grandes rasgos, su estructura organizativa y competencial⁴. El Poder ejecutivo en los Estados Unidos tiene una configuración compleja. Desde la época de F. D. Roosevelt el Presidente tiene a su servicio una serie de organismos administrativos y consejeros. El *Executive Office of the President*, lo que vulgarmente se denomina «La Casa Blanca» y que en Derecho español equivaldría al Ministerio de la Presidencia.

Al mismo tiempo el Gobierno se estructura en departamentos y agencias cuya creación y régimen jurídico es competencia del Congreso. Los departamentos equivaldrían a los ministerios españoles mientras que las agencias, eje-

⁴ Para lo relativo a la organización de las instituciones constitucionales americanas se han consultado E. Carbonell y J. L. Muga, *Agencias y procedimiento administrativo en Estados Unidos de América*, Marcial Pons, 1996; W. Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1995; y D.S. Clark y T. Ansay (eds.), *Introduction to the Law of the United States*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer/Boston, 1992.

cutivas o independientes, son entidades públicas con personalidad jurídica y régimen jurídico propios, que se rigen por su ley de creación. En términos generales el régimen jurídico específico de las agencias les otorga una autonomía importante respecto al Presidente y al Congreso. Con todo, la posición jurídica y política de las distintas agencias es dispar. En un primer sentido se distingue entre agencias ejecutivas, en general adscritas a un departamento, y agencias independientes, escindidas del organigrama departamental, al mismo tiempo que dotadas de una mayor autonomía que las ejecutivas en cuanto a sus relaciones con el Presidente. No obstante, el término agencia es equívoco por cuanto se utiliza también en sentido lato para designar a las organizaciones administrativas en general, departamentos como agencias en sentido estricto, independientes o ejecutivas.

Los secretarios que rigen los departamentos y los presidentes o directores de las agencias son nombrados por el Senado a propuesta del Presidente. La diferencia entre unos y otros radica en que el presidente de una agencia independiente, una vez nombrado, adquiere una autonomía especial que le permite una importante, que no plena, libertad de acción respecto del Presidente. Siempre y cuando, cuente, claro está, con el apoyo del Senado.

El Consejo de Ministros como órgano de toma de decisiones y emanación de normas, no existe. Sí se habla del Gabinete, el conjunto de los secretarios que encabezan los departamentos, pero raramente se reúne como tal. Por su parte, la actividad de las agencias, independientes o no, se coordina desde la Casa Blanca directamente o a través de un departamento ejecutivo. Para la toma de decisiones el Presidente se reúne con sus consejeros personales o con los directores de los departamentos y agencias en función de los temas que desea tratar, en un régimen lejanamente similar al de las comisiones delegadas del Gobierno en Derecho español. El Gobierno —como tal— está centrado, pues, en la figura del Presidente, que se hace asesorar por distintas comisiones integradas por los responsables administrativos que, en cada caso, considere que tienen relación con el tema de que se trate.

La Casa Blanca, como se ha dicho, cuenta con su propio entramado administrativo, de enorme importancia política y ejecutiva. Dentro del mismo juega un papel crucial la *Office of Management and Budget* (OMB). Se trata de un organismo administrativo al servicio del Presidente cuyas competencias son de dos órdenes: coordinación del proceso de elaboración y ejecución del Presupuesto; asesoramiento del Presidente en lo relativo a la estructura y funcionamiento de la Administración. La primera de dichas funciones la desempeña desde su creación, en 1921, como *Bureau of the Budget*. En 1970 cambió su denominación para asumir una nueva competencia: analizar y contrastar la eficacia de las organizaciones administrativas en el desarrollo de las políticas que se les encomiendan, al efecto de informar y asesorar al Presidente sobre su funcionamiento y reforma. Esta ampliación de cometidos obedeció al deseo del presidente Nixon de contar con un órgano que le informase personalmente de qué, cómo y quién venía desarrollando las distintas tareas de gobierno. Se hacía notar más arriba la notable autonomía respecto del Presidente con que cuentan las agencias. En tal situación la existencia de una oficina que, dependiendo directamente de la Casa Blanca, evalúe críticamente la operati-

va de la Administración no obedece sino al natural ánimo de todo mandatario político de controlar en persona el aparato burocrático. Siendo la oficina presupuestaria quien tenía un conocimiento más global del entramado administrativo, por coordinar todo lo relativo a su financiación, era lógico que se le encomendara también esta tarea adicional de análisis de gestión.

De todas maneras el 70% de los cerca de setecientos empleados del organismo se dedican a las funciones de coordinación y control del Presupuesto. En España las tareas de preparación y gestión presupuestaria encomendadas a la OMB se llevan a cabo, en buena medida, por distintos órganos del Ministerio de Economía y Hacienda o incluso directamente por el Consejo de Ministros. Así, la Dirección General de Presupuestos tiene encomendada la coordinación de los trabajos de preparación del Presupuesto. La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), por su parte, es el organismo competente en materia de dirección, gestión y control interno de la ejecución del gasto público estatal. Ambas organizaciones están encuadradas en un departamento ministerial, el de Economía y Hacienda. En el modelo americano la elaboración del Presupuesto se lleva a cabo en la Casa Blanca y por una oficina presupuestaria cuantitativa y cualitativamente muy bien dotada. En España la creación de la oficina presupuestaria de la Presidencia del Gobierno, pudiera venir destinada a llevar a cabo tareas semejantes: coordinar, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, el proceso de elaboración del Presupuesto. Por el momento, sin embargo, no parece que vaya a desplazar al Ministerio de Economía y Hacienda en cuanto a la elaboración material del Presupuesto, limitándose a cumplir una función de asesoramiento del Presidente del Gobierno en materia presupuestaria, con un armazón humano y material en absoluto comparable al de la OMB.

En Estados Unidos la centralización de las tareas de elaboración del Presupuesto en el entorno personal del Presidente cambia en extremo la posición del Departamento del Tesoro en el proceso. La diferencia competencial descansa sobre una divergencia profunda en el reparto del poder político. En España los ministros dependen estrechamente del Presidente del Gobierno y toman buena parte de sus decisiones en Consejo. En Estados Unidos, cada responsable de departamento o agencia, como se verá, en seguida, da cuenta de sus proyectos presupuestarios directamente al Congreso, que es quien verdaderamente concentra el poder financiero. El poder administrativo está mucho más repartido y, en consecuencia, el Presidente necesita un organismo propio —ajeno a la estructura de agencias, distinto del Departamento del Tesoro— que coordine desde fuera del aparato burocrático, en la cúpula de la Presidencia, todo el quehacer presupuestario del Ejecutivo.

En el mismo orden de ideas, funciones relacionadas con la ejecución del Presupuesto, que en España se encomiendan al Consejo de Ministros, se atribuyen en el Derecho norteamericano a la OMB. Por ejemplo, la oficina presupuestaria del Presidente puede limitar la disponibilidad de créditos presupuestarios, informando pormenorizadamente, eso sí, al Congreso. Esta divergencia en la estructuración del Poder ejecutivo justifica que en España no se muestre imprescindible el desplazar las tareas de elaboración del Presupuesto al Ministerio de la Presidencia. Basta con que se le facilite al Presidente del

Gobierno un apoyo técnico: una oficina de asesoramiento, que le facilite asistencia e información en todo lo relativo a cuestiones presupuestarias.

El Director de la OMB lo nombra el Senado a propuesta del Presidente y forma parte del *Council of Economic Advisers*, el comité que asesora al Presidente en todo lo relativo a política económica. En el organigrama de la OMB la *Division of Budget Review* es el servicio responsable de coordinar toda la actividad de preparación y gestión del Presupuesto. El resto de los servicios están organizados por materias en torno a cuatro grandes subdirecciones: asuntos internacionales y seguridad nacional, fomento, economía, y recursos naturales. Ciertamente en la tramitación parlamentaria cada agencia hará valer sus pretensiones presupuestarias con plena autonomía, sin mediación de la OMB. Sin embargo, es excepcional que un director de una agencia se separe de la propuesta de Presupuesto elaborada en la Casa Blanca y, más aún, que el Congreso incremente las recomendaciones de la OMB. Esto supone que la batalla administrativa por conseguir fondos públicos, entre los distintos organismos del Ejecutivo, se libre en la primavera precedente al ejercicio de referencia en las negociaciones que se mantienen entre las agencias y la OMB de la Casa Blanca, al objeto de elaborar lo que será el anteproyecto de Presupuesto.

2.2. La elaboración del Presupuesto

2.2.1. El ciclo temporal

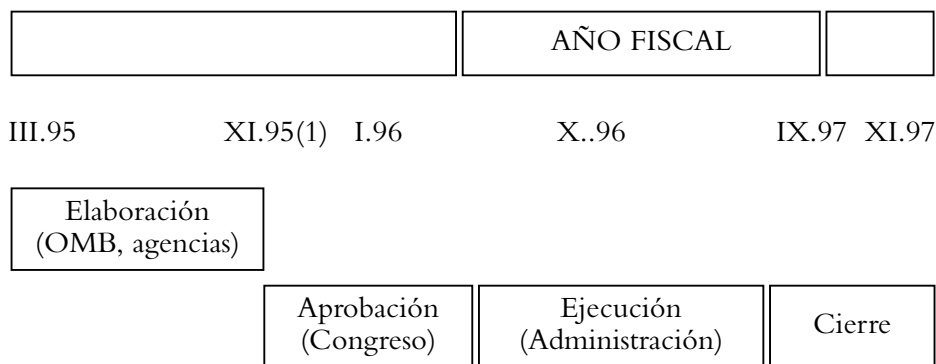
El Anteproyecto de Presupuesto⁵ se ha de presentar en el Congreso en el mes de enero del año en el que ha de comenzar el ejercicio presupuestario, que en los EE UU abarca de octubre a octubre. Es decir, el Presupuesto para 1997, cuya ejecución se habría de iniciar en octubre de 1996, se ha de presentar en el Congreso en enero de 1996. Los trabajos destinados a su elaboración, sin embargo, comienzan en la primavera precedente, unos diecinueve meses antes de que comience el ejercicio presupuestario: en marzo de 1995, por lo que al Presupuesto de 1997 se refiere. Tanto la fase de elaboración como la de aprobación son, pues, sustancialmente más prolongadas que en Derecho español. La preparación del Proyecto atraviesa tres fases que, básicamente, coinciden con la primavera, el verano y el otoño del año natural precedente a aquél en el que se ha de iniciar el correspondiente ejercicio presupuestario. Por eso los primeros trabajos administrativos de confección del Presupuesto se denominan *Spring Planning Review*, y la fase final de redacción del anteproyecto a presentar en las Cámaras *Fall Review*.

Lo dilatado de tales plazos tiene la ventaja de permitir un debate político financiero riguroso, pero, al mismo tiempo, presenta el inconveniente de que

⁵ Más adelante se hace notar que en el procedimiento presupuestario americano el documento básico sobre el que trabaja el Congreso, lo que en terminología española podría denominarse «Proyecto de Presupuesto» lo elabora el Congreso a partir de la propuesta presentada por el Presidente. De modo que el texto aprobado en la Casa Blanca, en una trasposición a los conceptos presupuestarios patrios, más que Proyecto se habría de denominar Anteproyecto.

entre los primeros trabajos presupuestarios y su entrada en vigor pasan casi dos años. En tan prolongado lapsus temporal, las alteraciones producidas en el escenario macroeconómico y político habrán invalidado, con facilidad, las estimaciones iniciales. Ciertamente que existen mecanismos de ajuste y corrección, pero, con todo, el proceso comporta un coste excesivo en la revisión de tareas de dudosa utilidad.

ESQUEMA BÁSICO DEL CICLO PRESUPUESTARIO: EJERCICIO DE 1997



(1) En noviembre, dos meses antes de presentar el anteproyecto de Presupuesto, el Presidente debe de facilitar al Congreso un documento denominado *current services estimates* con cuyo examen se inician los trabajos parlamentarios de programación del gasto.

Fuente: Elaboración propia a partir de A. Wildavsky, *The Politics...*, cit., *in fine*.

En la primera fase, que comienza en marzo —o incluso antes en algunas agencia— la OMB —a partir de la documentación que le remiten los departamentos del Tesoro, de Trabajo y de Comercio— elabora un primer informe sobre las previsiones macroeconómicas del ejercicio y un bosquejo de las estimaciones de ingresos y de las necesidades de gastos contrastadas con los diferentes organismos administrativos. Toda esta documentación es presentada al Presidente que, tras un proceso de discusión y ajustes con las agencias y la OMB, decide cuáles van a ser las grandes líneas que presidirán la elaboración del Presupuesto: *Budget planning targets*. Algo lejanamente semejante a lo que en España se aprueba mediante orden del Ministerio de Economía y Hacienda como criterios generales y formalidades a seguir por los centros responsables de la presentación de estados de gastos e ingresos. Con una diferencia temporal que no se ha de perder de vista. Si para el ejercicio presupuestario que se inicia en enero de 1997 tal orden ministerial se habría promulgado en España en marzo de 1996 —de no ser dicho año electoral— para el ejercicio presupuestario de 1997, que arranca en octubre de 1996, el documento presidencial equivalente se publicaría en junio de 1995.

Ateniéndose a las directrices marcadas desde la Casa Blanca, a lo largo del verano las agencias, contando en todo momento con el asesoramiento y asistencia técnica de la OMB, preparan sus respectivos estados contables de ingresos y gastos con arreglo al modelo de presupuesto base cero, adoptado en el

Estado federal en la época del presidente Carter. El Departamento del Tesoro, por su parte, prepara todo lo relativo a las previsiones globales de ingresos públicos.

Por último, entre septiembre y noviembre —de 1995, para el ejercicio de 1997— las agencias presentan sus propuestas a la OMB, que para esa fecha habrá actualizado sus previsiones macroeconómicas iniciales, apuntadas seis meses antes, para presentar al Presidente las oportunas recomendaciones. Efectuadas por el Presidente las orientaciones finales que considere oportunas se reajusta el borrador para preparar y editar toda la documentación que, por último, se habrá de presentar al Congreso en el mes de enero, ya de 1996, diez meses antes de que se inicie el ejercicio.

El proceso no es, pues, formalmente muy dispar al seguido en España. Y, sin embargo, presenta dos diferencias que lo hacen cualitativamente diverso: la primera es de orden institucional; la segunda temporal. Desde la perspectiva orgánica, ya se ha señalado, es la oficina del Presidente —no el Departamento del Tesoro— la responsable de todas las tareas de coordinación y redacción final del proyecto. En cuanto al marco temporal, en España se extiende de marzo a septiembre, con la perspectiva de iniciar el ejercicio en enero. En Estados Unidos se extiende desde marzo hasta diciembre y su horizonte temporal es octubre del año siguiente. Se ha de trabajar con la perspectiva de una tramitación parlamentaria que se prolonga, al menos, durante nueve meses, el triple que en España.

2.2.2. Las técnicas de presupuestación

Las técnicas de configuración de los presupuestos públicos tienen, en Estados Unidos, un desarrollo notable a partir de los años sesenta. Hasta 1935 la única estructura que presentaba el Presupuesto era de tipo orgánico y económico, *line-item budgeting*. Quién y en qué se gastaba, era todo lo que interesaba. De modo que los presupuestos no eran sino una relación pormenorizada de las necesidades de gasto de cada agencia.

Entre 1935 y el final de la década de los sesenta se introducen en la preparación del Presupuesto consideraciones de tipo funcional, *performance budgeting*. Desarrollada una unidad de medida —*work measurement*— que pone en relación los medios de que dispone cada unidad administrativa con los resultados obtenidos, se integran en el proceso de elaboración presupuestaria consideraciones cualitativas. Al quién y cuánto gasta se une entonces la preocupación por los resultados, la actividad y prestaciones, en que se traducen esas disposiciones de fondos.

Con la introducción del presupuesto por programas —*planning-programming-budgeting* (PPB)— se da un paso más en la presupuestación por resultados. Estructurando el Presupuesto por programas, por objetivos, ya no se considera tan sólo en qué consiste la actividad administrativa, sino a dónde conduce. Lo que permite analizar las alternativas posibles para alcanzar los mismos resultados mediante una aplicación más eficiente de los recursos disponibles. Implantado oficialmente por el presidente Jhonson en 1965, con un período previo de ensayo en el Departamento de Defensa, se abandona en 1971.

Desarrollado en el Departamento de Agricultura y en varios Estados, entre otros Georgia, el presidente Carter impuso durante su mandato, en la segunda mitad de los años setenta, la técnica del Presupuesto base cero, *zero-base budgeting* (ZBB). El planteamiento inicial de este modelo de presupuestación consistía en diseñar el Presupuesto prescindiendo de la realidad previa, a partir de cero. Aun cuando el concepto teórico pudiera ser discutible lo que resultó irrefutable fue su aplicación práctica en un entorno tan complejo como la Administración del Gobierno federal. No puede perderse de vista que en 1981 la OMB definía como gasto «incontrolable» el 76% del Presupuesto. Quiérese decir con esta expresión que, aun correspondiendo al Ejecutivo la competencia para proponer gastos, y al Legislativo la capacidad de aprobarlos o denegarlos, estos poderes no se ejercen en el vacío, sino sobre la base de unos compromisos adquiridos. La realidad es que buena parte del Presupuesto de cualquier país se construye sobre partidas consolidadas —el servicio de la deuda, las pensiones, los sueldos, e infinidad de obligaciones económicas con fundamento legal o contractual— que no pueden alterarse de un día para otro. Es posible ir adoptando medidas legislativas y administrativas que procuren la evolución de tales partidas hacia escenarios presupuestarios diversos. Pero, en lo que atañe a la elaboración del Presupuesto inmediato, lo único que puede, o debe, hacerse es atender la provisión de los compromisos económicos que se van a derivar del estado de cosas legislativo y macroeconómico. El margen de maniobrabilidad presupuestaria del Ejecutivo y del Legislativo es, pues, bastante más estrecho de lo que en ocasiones se piensa. Lo que, lógicamente, limita en buena medida la operatividad de los presupuestos base cero.

No obstante lo dicho, con mayor o menor fortuna y más o menos agudas críticas, la presupuestación base cero ha perdurado en el tiempo. El sistema se basa en la criba de gastos desde abajo hacia arriba. El modelo funciona sobre dos conceptos: las unidades de decisión, *decision units*, y los grupos de decisiones, *decision packages*. Definidos estos últimos, el tercer elemento es su ordenación, el *ranking*. Cada unidad de decisión, que puede ser un centro de gasto, un programa, o un concepto presupuestario, presenta sus necesidades en grupos de decisiones que ordena por prioridades. Desde la unidad inferior se va ascendiendo en el organigrama administrativo, cribando cada estrato las propuestas del inferior. La principal ventaja que presenta, respecto a otras técnicas, es que involucra a todos los centros administrativos en el proceso de elaboración del Presupuesto, obligándoles a justificar y ajustar sistemática y periódicamente sus propuestas de gasto. Con todo, la realidad de su aplicación práctica es que no ha conseguido frenar la tendencia natural de la presupuestación administrativa: el incrementalismo a tanto alzado de la mayor parte de las partidas.

2.3. El Presupuesto

El Anteproyecto de Presupuesto se acompaña de cuatro documentos: El Presupuesto; los anexos; la memoria financiera; y la explicación de las líneas generales que lo informan. Una de las características del procedimiento pre-

supuestario norteamericano es el soporte documental que lo acompaña. El volumen de información de todo tipo y características que rodea la propuesta presidencial y, sobre todo, el pormenorizado análisis que del mismo se hace en el Congreso genera un expediente de documentación verdaderamente monumental.

Si se puede pensar que en España ocurre lo mismo la diferencia radica en el uso y origen de esa información. En nuestro país la práctica totalidad de la documentación presupuestaria surge del Gobierno, que es quien cuenta con la logística precisa para su elaboración. El uso que de la misma se hace en un procedimiento parlamentario de apenas tres meses es necesariamente limitado. En los Estados Unidos la documentación presidencial es analizada, «desencuadrada» y completada por el Congreso. Durante nueve largos meses la oficina presupuestaria de la Cámara, las comisiones de presupuestos, las de finanzas, las legislativas, las de gastos, sus correspondientes oficinas técnicas, desentrañan toda la información que acompaña cada programa, la enriquecen, la contrastan y la rebaten.

2.3.1. *The Budget of the United States Government*

El primer documento del Presupuesto contiene el mensaje del Presidente sobre el plan financiero que se propone y los cuadros explicativos de los ingresos y de los gastos, estructurados por organismos y funciones. En la exposición se distingue entre las previsiones de ingresos (*budget receipts*), las previsiones de gastos (*budget outlays*) y los créditos cuya aprobación se pretende (*budget authority*). Las dos primeras cifras son meras previsiones de tesorería, de caja, mientras que la tercera es de orden jurídico, expresa una solicitud de autorización de crédito. Aunque el Congreso vota la integridad del Presupuesto, lógicamente, su decisión tan sólo tiene carácter vinculante en lo que a *budget authority* se refiere. La diferencia entre la segunda y la tercera cifra puede ser abultada si se prevé el libramiento de cantidades importantes durante el año en curso contraídas con cargo a créditos presupuestarios de ejercicios precedentes. En definitiva, y a semejanza del sistema francés o del seguido en la Comunidad Europea, el ordenamiento americano distingue entre autorización de gastos, ya contraídos, y autorización de nuevos compromisos, en contraste con lo que ocurre en Derecho español.

Este documento se cierra con una relación de especial interés para el análisis crítico de la propuesta. Se detallan las principales novedades que presenta el Presupuesto respecto a sus precedentes y las alternativas que se han contemplado, debiendo justificarse por qué se han descartado. A todo ello se añade una memoria del encuadre macroeconómico del Presupuesto.

El Presupuesto va acompañado de los correspondientes apéndices en los que se detallan las cifras por conceptos, con una explicación sucinta del contenido de cada programa. Con una peculiaridad en su presentación. En cada concepto se especifica el gasto contabilizado del último ejercicio liquidado y las estimaciones de los que estuvieran en proceso de liquidación.

2.3.2. Proyección del estado de cosas e informe financiero

Desde el año 1974 es preceptiva la presentación de una proyección financiera del estado de cosas actual, *current services estimates*. Con mera finalidad informativa se ha de dar cuenta detallada al Congreso de las necesidades de gasto concomitantes al mantenimiento del presente cuadro legislativo, sin introducir otras variaciones que las derivadas de las hipótesis macroeconómicas. Es decir, dar razón de lo que se prevé que pueda costar la continuidad de la normativa y programas en vigor, sin aprobar otros créditos que los imprescindibles para sostener el estado de cosas presente. En principio este documento habría de presentarse en noviembre, un mes antes que el Presupuesto propiamente dicho, pero la realidad es que se hace coincidir con este último. Además, cada propuesta de alteración se ha de acompañar, también, de su proyección quinquenal correspondiente. Como se explica más adelante, las agencias tienen la costumbre de introducir programas nuevos solicitando el primer año poco dinero para, en años sucesivos, pedir incrementos sustanciosos aduciendo que no tendría sentido dejar a medias un proyecto ya comenzado. El Congreso ha reaccionado ante dicha estratagema exigiendo que se le presente una proyección temporal del coste de los programas a cinco años para evaluar con una perspectiva amplia la trascendencia de su aprobación.

Por último, se incorpora una relación de la Presidencia de los Estados Unidos, *The Economic Report of the President*, que consta de dos partes. En la primera el Presidente da razón de las grandes líneas de su política económica para el próximo ejercicio. En la segunda el *Council of Economic Advisers* —uno de los organismos que integran la Casa Blanca— expone detalladamente la situación presente y las perspectivas a medio y largo plazo de la economía norteamericana y mundial. Antes de iniciarse el debate presupuestario la Comisión de Economía del Congreso, *Joint Economic Committee*, emite su propio dictamen sobre el contenido del informe, al mismo tiempo que efectúa recomendaciones a las distintas comisiones que discutirán el pormenor de los programas y créditos.

3. Aprobación del Presupuesto

3.1. La organización del Poder Legislativo

El proceso de discusión parlamentaria de los Presupuestos es sustancialmente más complejo y extenso que el español. Se prolonga, al menos, durante nueve meses e intervienen todas las comisiones parlamentarias. En las comisiones de presupuestos se dictan las directrices generales y se coordina todo el procedimiento; en las comisiones de finanzas se discute el detalle de los ingresos; en las comisiones de gasto se habilitan las autorizaciones de gasto; y en cada comisión legislativa —hasta 37, organizadas en más de cien subcomisiones— se debate el pormenor de los programas que a cada una afectan. Todo ello, además, se duplica debido la estructura bicameral del Parlamento. En toda la primera etapa se trabaja simultánea y separadamente con cruces de

información, que no siempre aciertan a superar el solapamiento de acuerdos contrapuestos, quedando para el final la adopción de una posición conjunta; primero en el seno de la comisión de presupuestos de cada Cámara y después en una comisión mixta bicameral.

El soporte técnico lo facilitan las secretarías, *staff*, de cada comisión, y la CBO. La diferencia de raíz entre ambos cuadros de profesionales radica en que en la composición de las primeras se respetan criterios de representación política —el personal está vinculado a los congresistas y senadores— mientras que la CBO es un organismo independiente.

Las oficinas técnicas de cada comisión legislativa tienen un papel primordial en la discusión del Presupuesto. Conformadas por expertos reclutados por los partidos políticos, con arreglo a la representación que cada uno ostenta y hasta un número aproximado de cien por comisión, son los órganos encargados de preparar y dirigir todas las sesiones de *hearings*, comparecencias. Al mismo tiempo, con la ayuda de toda la documentación aportada por el Presidente y elaborada por la CBO, realizan un examen crítico de todos y cada uno de los programas de gasto e ingreso: su oportunidad, las alternativas posibles, su impacto económico, etcétera.

La oficina presupuestaria del Congreso (CBO) se creó con la Ley de 1974 para facilitar a los congresistas y senadores el soporte técnico propio —independiente de la información remitida por el Ejecutivo— preciso para analizar en detalle todo lo relativo a la actividad financiera pública. Sin una estructura logística semejante no podría culminarse con éxito, ya se ha hecho notar, un procedimiento presupuestario y legislativo tan complejo y escrupuloso.

Desarrolla dos cometidos fundamentales. De modo permanente realiza los trabajos de contención de cuentas y análisis de coste de las propuestas legislativas, más adelante descritos. Por otra parte, en la fase inicial de tramitación del Presupuesto, elabora los informes financieros sobre las propuestas presentadas por el Presidente y las proyecciones quinquenales de su coste, así como los análisis de prospectiva económica que van a presidir la tramitación de los estados contables cuya aprobación se pretende. En definitiva, pues, su función es otorgar a las Cámaras un soporte técnico en materia presupuestaria que facilite a los congresistas una información accesible, independiente y completa sobre el impacto económico de lo que se proponen aprobar, sobre el coste preciso de sus decisiones, de las alternativas viables.

El director de la CBO tiene un mandato de cuatro años y es nombrado por los Presidentes de ambas Cámaras a propuesta de las comisiones de presupuestos, de las que orgánicamente depende. La CBO contaba en 1981 con unos doscientos empleados y un presupuesto de en torno a trece millones de dólares (unos 1.800 millones de pesetas). Se organiza en divisiones entre las que destaca la *Budget Analysis Division* que tiene a su cargo la coordinación de todas las tareas de análisis contable y económico relacionadas con la programación y gestión presupuestaria. La *Fiscal Analysis Division* elabora el análisis del estado actual y prospectiva de la situación económica, de las políticas de ingresos y gastos que pueden acometerse. La *Tax Analysis Division*, por su parte, se ocupa de todo lo relativo a la evaluación y resultados de las políticas tributarias. Junto a estas divisiones, dedicadas específicamente a los trabajos

técnicos de aprobación y seguimiento del Presupuesto, otros departamentos sectoriales de la oficina elaboran informes especializados sobre determinadas materias (*background papers*) y prestan asistencia particular a los congresistas y senadores que la requieran.

Con todo, la piedra de toque de todo el procedimiento de aprobación son las comisiones de gasto, *Appropriations Committes*. Sin su aquiescencia no se puede dotar prácticamente ningún crédito presupuestario. De ahí la tensión tradicional que viene presidiendo las relaciones entre las comisiones que aprueban las normas sustantivas —cuya aplicación normalmente tiene un coste presupuestario— y las comisiones de gasto de quienes, en definitiva, depende la financiación —luego la ejecución— de toda política pública. Estas comisiones son, en consecuencia, el centro de la negociación, de las presiones, de la actividad de los *lobbies* y de las agencias administrativas en la discusión de los programas presupuestarios. En última instancia, la casi totalidad de las recomendaciones efectuadas por estas comisiones van a ser asumidas por el pleno en la votación final. Tal circunstancia dota a los miembros de estas comisiones, de las diferentes subcomisiones en que están organizadas, pues raramente se reúnen al completo, de un poder financiero cualificado. De hecho, en líneas generales, los miembros de los *Appropriation Committee* suelen ser congresistas veteranos. De modo que si, por ejemplo, una determinada ciudad tiene interés en que se doten los fondos para la instalación de un centro de investigación en su término municipal, le será muy difícil conseguirlo si no cuenta con ningún congresista —normalmente del Estado al que pertenece la ciudad— que, interesado en la cuestión, sea miembro de la subcomisión correspondiente y haga valer la bondad del programa de gasto propuesto.

Otra pieza clave en el discurrir parlamentario del Presupuesto son las comisiones presupuestarias —*House and Senate Budget Committees*—. La constituida en el Senado cuenta con 16 miembros mientras que la correspondiente a la Cámara de Representantes alcanza los 25. En el Senado se eligen por las Conferencias de cada partido, por el mismo procedimiento que el resto de las comisiones. En el caso de la Cámara Baja cinco provienen de la *House Ways and Means Committee*, otros cinco de la *House of Appropriations Committee* y uno más por cada portavoz de los dos grandes partidos. El mandato de los senadores en la Comisión de Presupuestos es ilimitada mientras que el de los representantes no se puede extender por más de cuatro años por cada período de diez. Desde estas comisiones, creadas por la Ley de reforma de 1974, se coordina y dirige todo el procedimiento de aprobación del Presupuesto.

3.2. Ingresos, gastos, habilitaciones y créditos

El Presupuesto de ingresos se tramita en las comisiones financieras de la Cámara de Representantes, *Ways and Means Committee*, y del Senado, *Finance Committee*, —aun cuando la competencia inicial es de la Cámara Baja, limitándose el poder del Senado a la aprobación de enmiendas.

El procedimiento de aprobación de los gastos, por su parte, se divide en dos fases simultáneas: la autorización de los programas de gasto y la dotación

de los créditos necesarios para su ejecución. Cada Comisión legislativa aprueba los programas respecto de los que resulta competente (*authorizing act*). La autorización del programa puede tener carácter anual, plurianual o permanente, siendo la tendencia general a la duración anual. No obstante lo cual, se aprueban bastantes autorizaciones plurianuales, como buena parte de los *trust funds*⁶, y hasta permanentes, como el servicio de la deuda pública, que no requieren revalidación anual de la autorización inicial. A la aprobación del programa se acompaña una propuesta de dotación, aun cuando en ocasiones se recurra a una fórmula genérica indicativa de que el programa requiere cuanto sea necesario para su realización. Los programas no pueden ejecutarse hasta que no sean dotados pormenorizada y anualmente mediante la correspondiente *appropriation act* que se discute en las comisiones de gasto. Todo el procedimiento discurre simultáneamente en las diferentes comisiones y en ambas Cámaras bajo la coordinación de la comisión presupuestaria del Senado y de la equivalente comisión presupuestaria de la Cámara de los Representantes.

Como ya se ha hecho notar, no rige en Derecho americano el principio de unidad presupuestaria. Los créditos no se aprueban en una ley única, sino que se ordenan en grupos sectoriales, hasta trece. Cada una de las trece leyes en que se dividen los programas de gasto, *Regular Appropriation Act*, se discute en uno de los comités en que se subdividen las comisiones de gasto del Congreso y del Senado.

Sí está formulado, en cambio, un principio general de universalidad, en el sentido de que todos los ingresos y gastos públicos han de venir reflejados y autorizados en una ley de aprobación de crédito presupuestario. Con todo, el procedimiento general se puede sortear recurriendo, ya se ha hecho notar, a lo que se denomina *backdoor spending*, dotar crédito por la puerta de atrás. Tal cosa ocurre cuando en el procedimiento legislativo ordinario se autoriza la realización de gastos sin que se requiera una posterior habilitación de crédito, o revistiendo la misma carácter puramente formal. Es posible, por ejemplo, autorizar a una agencia federal a financiar un determinado programa recurriendo a la emisión de obligaciones, o autorizar al Estado federal a firmar un contrato que implique la contracción de obligaciones económicas sin gasto habilitado específico, *contract authority*. Los dos supuestos descritos comportan aprobar gastos al margen del procedimiento presupuestario ordinario, «por la puerta de atrás». Aunque en su momento fue un procedimiento habitual, a partir de 1974 tiene carácter excepcional.

En el caso de que al término del año financiero, el 30 de septiembre, no se hayan dotado los programas en curso, la Cámara puede aprobar —no necesar-

⁶ Los *trust funds* son un modelo de ejecución y financiación de políticas públicas muy desarrollado en los Estados Unidos. Se trata de separar un patrimonio y, en muchos casos, afectar unos ingresos, tributarios o no, a su financiación. Se crea un consejo rector a quien se encomienda la gestión del mismo y el cumplimiento de sus objetivos fundacionales bajo vigilancia gubernamental. Uno de los ejemplos más notables de este modelo de organización pública es el *Superfund* destinado a la descontaminación de suelos industriales. Las autorizaciones de gasto de estos fondos suelen tener carácter plurianual o incluso atemporal.

riamente lo hace— una *continuing resolution*⁷ con carácter transitorio. En otro sentido, una vez iniciado el ejercicio, el Presidente puede plantear la necesidad de aprobar créditos suplementarios mediante *Supplemental Appropriations Acts*.

Cuando un programa de gasto ha sido autorizado y dotado se dice que cuenta con *budget authority*, que el Ejecutivo tiene disponibilidad financiera para llevarlo a término. Con carácter general, dicha expresión se podría equiparar a lo que en Derecho español sería el crédito presupuestario. Normalmente el crédito surge de la autorización de un determinado programa por la comisión competente en la materia, *authorization*, y de la habilitación correspondiente, *appropriation*, discutida en las comisiones de gasto.

3.3. El procedimiento

3.3.1. La aprobación de la primera resolución

Entre enero y marzo —de 1996, para el ejercicio que se iniciase en octubre del mismo año— la CBO habría de realizar un análisis exhaustivo de toda la documentación presentada por el Presidente para preparar sus correlativos informes: a) prospectiva macroeconómica y opciones presupuestarias posibles a tenor de dichas previsiones, *fiscal policy choices*; b) proyección a cinco años del nivel de compromisos legislativos y programas presupuestarios en vigor, *five-years budget projections*; y c) análisis detallado de las propuestas presentadas por el Ejecutivo, *analysis of the President budgetary proposals*. Al mismo tiempo ha de realizar una evaluación, *views and estimates*, del coste presupuestario —el derivado de su aprobación, como el que generaría su eventual prolongación en el tiempo— de las medidas legislativas y programas de actuación presentados por el Ejecutivo. El procedimiento legislativo norteamericano dispone que cuando una ley sustantiva comporte incremento del gasto o minoración del ingreso la CBO deberá realizar una estimación de su importe con un horizonte temporal de cinco años. Es lo que se denomina el estudio de impacto presupuestario, que puede ser más o menos sofisticado en razón de la ley, y que se suele completar con otro de impacto inflacionario, normalmente realizado por el *staff* de la comisión competente.

Paralelamente se habrán venido desarrollando en las respectivas comisiones legislativas las comparecencias, *hearings*, de quienes pueden, deben, o tienen derecho a dar su opinión o razones sobre las propuestas presupuestarias. Es así, por ejemplo, que el Presidente de la CIA explicará su programa financiero a los diputados de la Comisión de seguridad nacional; el Director del Departamento de Agricultura hará lo propio ante la Comisión correspondiente; la Comisión de Sanidad llamará a dar su opinión sobre una determinada reforma al Presidente de una compañía de seguros médicos, etcétera. Es ésta, sin duda, una de las más señaladas diferencias entre el procedimiento presupuestario español y el americano. En toda la actividad del Congreso tienen una relevancia crucial las comparecencias. Sistemáticamente las comisiones parla-

⁷ Una *resolution* es un tipo de norma emanada del Legislativo que en alguna de sus variantes, como en el caso aquí referido, tiene fuerza, aunque no forma, de ley, requiriéndose la firma presidencial.

mentarias convocan en el Capitolio a representantes de entidades públicas, empresas, universidades, asociaciones de ciudadanos, etcétera, para inquirir su opinión —en sesiones muy vivas y polémicas, sistemáticamente retransmitidas por un canal televisivo— sobre los proyectos y actuaciones parlamentarias en tramitación. La programación financiera no iba a ser una excepción. Las sesiones de *hearings* constituyen uno de los ejes fundamentales de la aprobación del Presupuesto. Se desarrollan simultáneamente en la Cámara de Representantes y en el Senado, obligando a todos los responsables de programas de gasto a dar explicaciones precisas del contenido, funcionamiento y perspectivas futuras de los mismos.

Toda la documentación precedente, ha de estar en poder de la comisión de presupuestos antes del 15 de marzo. Entre dicha fecha y el 15 de mayo la mencionada comisión elabora una propuesta, denominada mayoritaria, *mainstream proposal*, que va a venir contrarrestada por una proposición alternativa, la de la minoría. Esta propuesta, unida a la que en relación a los ingresos surja de las comisiones de finanzas, se lleva al pleno del Congreso para adoptar la *First Concurrent Resolution*⁸, que contiene una aprobación provisional de las grandes cifras del Presupuesto. Este primer borrador parlamentario de presupuesto, que equivaldría a lo que en Derecho español sería el Proyecto de Presupuesto, será la base del debate posterior.

No se puede perder de vista que este primer posicionamiento del Congreso podrá o no coincidir, en mayor o en menor medida, con la propuesta del Presidente. Es más, el bipartidismo norteamericano conduce con frecuencia a un enfrentamiento entre el inquilino de la Casa Blanca y el Congreso cuya traducción financiera es una propuesta republicana de plan presupuestario a ejecutar por un Presidente demócrata o viceversa. El Congreso puede, con entera libertad, eliminar programas, añadir otros no solicitados, modificar la normativa tributaria para incrementar o reducir los ingresos, etcétera. También es crucial entender que en Derecho americano, ya se ha mencionado, no rige el principio de unidad presupuestaria. El estado de gastos se estructura en trece documentos cuya aprobación no tiene por qué ser unitaria. Por ejemplo, el Presupuesto para el ejercicio iniciado en octubre de 1995, se fue aprobando escalonadamente. Hasta el 20 de marzo de 1996 no se completó la aprobación de las trece leyes de autorización de gasto que componen el programa financiero global. Lo mismo ocurre con la prórroga de los programas que consumen todo su crédito. El Congreso puede aprobar unas partidas y rechazar otras, dar continuidad al funcionamiento de unos servicios denegando el mantenimiento de otros. Esto es lo que de hecho ocurrió durante el invierno de 1996 en el que el forcejeo entre el Presidente y el Congreso en lo relativo a la aprobación de los programas de gasto condujo al

⁸ La normativa propia del Congreso puede tomar tres formas. *Simple resolution* cuando se trata de decisiones unicamerales; *concurrent resolution* las disposiciones aprobadas de consuno por la Cámara de los Representantes y el Senado; y *joint resolution* cuando, teniendo carácter bicameral requiere la firma del Presidente y tiene eficacia pareja a la de una ley. En el ámbito presupuestario las tomas de posición sobre el anteproyecto de Presupuestos toman la segunda apariencia y las prórrogas presupuestarias, *continuing resolutions*, la última.

cierre de aquellas dependencias administrativas para las que, agotado su crédito, los congresistas no quisieron habilitar suplementos de crédito.

La primera resolución, pues, contiene el Proyecto de Presupuesto, propiamente dicho. En el mismo se concretan las directrices generales de gasto a comprometer, *budget authority*, y los flujos de caja a realizar, *outlays*; el detalle de los programas nuevos a desarrollar, por funciones y objetivos; el monto global de déficit o superávit que se pretende alcanzar; las previsiones, de incremento o reducción, aconsejadas en materia de ingresos tributarios; y la alteración en el volumen total de Deuda pública. Discutido todo ello por cada Cámara se ajusta en una reunión bicameral, denominada *Conference*, en la que se casa lo aprobado por ambas en un texto único. A partir de dicho Proyecto las comisiones con competencia legislativa y de gasto irán discutiendo, de nuevo, el pormenor de los proyectos y programas que les competen, al objeto de aprobar las respectivas propuestas de ley: la segunda resolución.

El sentido último de esta primera resolución se ha de buscar en la función desarrollada por el Congreso en la aprobación del Presupuesto. En España el Parlamento trabaja directamente sobre el Proyecto remitido por el Gobierno por cuanto no será en la Cámara, normalmente, donde se alcancen los acuerdos en materia financiera. El proceso de discusión del proyecto presupuestario se lleva, más bien, a cabo, entre las fuerzas políticas —en el seno de los partidos— antes de que se dé entrada en el Congreso al documento presupuestario. El Proyecto ya está consensuado —si es que no impuesto, cuando el Gobierno ha disfrutado de mayoría absoluta— y, con mayores o menores matices, se convertirá definitivamente en Ley. De hecho, cuando no ha mediado consenso y no ha existido un partido con mayoría suficiente en el Congreso, el resultado ha sido la devolución del Proyecto y la prórroga del último Presupuesto. Lo que quiere decir que no es el Parlamento la sede real del debate presupuestario, sino el eslabón final en su sanción formal, la oportunidad procesal, en todo caso, para introducir ajustes de última hora o acuerdos logrados mediada la tramitación del proyecto presupuestario. En los Estados Unidos el proceso es radicalmente diverso. El Congreso es el centro del debate presupuestario. Por eso no trabaja directamente sobre la propuesta presidencial, que puede tener poco que ver con lo que constituyen los designios últimos de los congresistas. A partir del documento presentado por el Poder Ejecutivo las Cámaras configuran su propio Proyecto de Presupuesto, sancionándolo como *First Concurrent Resolution*. De lo contrario se verían obligadas a trabajar con una plantilla, el proyecto presentado por el Presidente, tan alejada de sus objetivos que dificultaría en extremo los trabajos destinados a la configuración del documento final.

3.3.2. La aprobación de la segunda resolución

A lo largo del verano las comisiones parlamentarias continúan sus trabajos, ahora ya sobre la base de su propio Proyecto, definido en mayo. Es a finales de agosto cuando se ajusta todo el trabajo desarrollado por las comisiones de gasto y legislativas de ambas Cámaras, coordinado desde el inicio por las comisiones de presupuestos, y se prepara el programa de gastos, *Appropriation*

Bill, que se presentará al Presidente. Primero se aprueban los programas de gastos y las previsiones de ingresos, *House Bill*, por la Cámara de Representantes, a propuesta, respectivamente, de las comisiones de gasto y de finanzas. A continuación el mismo proceso se reproduce en el Senado. Si no hay acuerdo entre lo aprobado por una y otra Cámara, lo que resulta más que frecuente, las diferencias se solventan, como en el caso de la primera resolución, a través de un procedimiento de intermediación en una comisión mixta, *Conference Committee*. En torno al 15 de septiembre se adopta la segunda resolución, *Second Resolution*, que, salvo que se interponga un veto presidencial que no se resuelva por el Congreso, se convertirá en el Presupuesto definitivamente aprobado.

3.3.3. El veto presidencial

Hasta aquí resulta manifiesta la preeminencia del Congreso en el procedimiento presupuestario. Sin embargo, en última instancia es el Ejecutivo quien va a tener la responsabilidad de ejecutar el plan financiero y es lógico que se le otorgue la posibilidad de hacer valer su opinión sobre lo aprobado antes de que tome fuerza de ley. Aprobada la *Second Resolution* se traslada a la Casa Blanca, para acometer la última fase del procedimiento de aprobación, denominada *reconciliation process*, que habría de terminar con la sanción presidencial de las leyes correspondientes, *Reconciliation Bills*. Durante esta fase el Presidente tiene la posibilidad de vetar la aprobación de determinados programas mediante el procedimiento de *impoundment*. Finalizada la tramitación parlamentaria y elevadas las distintas leyes presupuestarias a su firma el Presidente puede condicionar la aprobación de los programas de dos formas. Puede diferir, *deferral*, la realización de ciertos programas, o puede cancelar, rescindir, *rescission*, otros. En el primer caso el diferimiento es efectivo salvo que haya un pronunciamiento en contra de la mayoría del Congreso. Para lograr la cancelación de ciertos programas el Presidente necesitaría lograr la aprobación de una resolución específica, *rescission bill*, dentro de los 45 días posteriores al planteamiento del veto. Las razones de ambos comportamientos normalmente traerán causa de considerar los fondos habilitados excesivos, lo que ocurría en la época de Nixon. Ciertamente la Casa Blanca tiene un recurso procedimental ulterior para contener el gasto, puesto que en el procedimiento de ejecución corresponde a la OMB la autorización del gasto. Sin embargo, impedir el libramiento de los gastos autorizados en fase de ejecución exige comunicación expresa y motivada al Congreso y tiene un coste político y administrativo notable. Además, si se hace sin permiso del Legislativo el *Comptroller General*, que tiene la obligación de velar por la correcta ejecución del programa financiero aprobado por las Cámaras, tendría que denunciar al Presidente ante la Corte Suprema. Por eso el Ejecutivo se ve obligado a recurrir al procedimiento de veto para impedir la aprobación de programas que no considera oportunos. También se puede hacer uso del veto, como ha sido el caso de la Administración Clinton, para forzar la negociación en otros programas que se consideran insuficientemente dotados.

3.3.4. Control presupuestario de la actividad legislativa

Ya se ha mencionado que en el procedimiento legislativo norteamericano toda iniciativa que comporte compromisos financieros, de gasto o ingreso, ha de ser informada por la oficina presupuestaria del Congreso. Parte del dictamen consiste en contrastar su compatibilidad con el marco presupuestario planteado o ya en vigor. Se pone así en conexión el programa de gastos e ingresos con la asunción de compromisos financieros en el desarrollo de la actividad legislativa de las Cámaras.

Este control interno desarrollado por la oficina presupuestaria de las Cámaras se denomina *scorekeeping* —«contención de cuentas»— y tiene su razón de ser en la seriedad que reviste el procedimiento presupuestario, en su prolongación temporal. El 15 de mayo el Congreso ha tomado su primera resolución sobre lo que será el programa financiero que se ha de empezar a ejecutar en octubre. A partir de ese momento las comisiones legislativas deben ajustar su actividad a las estimaciones de disponibilidades presupuestarias para el año siguiente. Aunque la primera resolución no tiene carácter vinculante —las cifras aprobadas son meros objetivos, *targets*—, tiene un papel central en las discusiones parlamentarias. Pensemos, por ejemplo, que se haya previsto un determinado programa para llevar a cabo tareas de descontaminación de suelos industriales. Si en el mes de junio se presenta un Proyecto de Ley en la Comisión de Medio Ambiente para modificar el régimen jurídico del Superfondo de descontaminación de suelos, la CBO va a informar sobre el marco presupuestario al respecto previsto para el año siguiente. Aunque en teoría se podría alterar el cuadro de cuentas definido en la primera resolución, en el Proyecto de Presupuesto —es evidente que no es vinculante hasta su aprobación definitiva— difícilmente se va a incurrir en tal contradicción.

De hecho, si hay una contradicción entre el Proyecto de Presupuesto en curso y el Proyecto o Proposición de Ley tramitado se habrá de hacer constar en un aviso, *early warning*, que se incorporará a la documentación del proyecto, para incardinarse después en el procedimiento presupuestario. El objetivo del sistema descrito no es sino coordinar las políticas legislativas y presupuestarias al efecto de evitar que los cuadros contables no se ajusten a los compromisos previsibles. Que el legislativo no contraiga obligaciones económicas para las que más tarde no se disponga de crédito presupuestario bastante.

Entre mayo y septiembre el cuadro financiero de referencia, al efecto de realizar los análisis de «contención de cuentas», va a ser el aprobado en la primera resolución del Congreso, el Proyecto de Presupuesto en curso. A partir de octubre se utilizará el fijado en el Presupuesto ya aprobado, adoptando entonces el resultado del ajuste contable carácter vinculante. La primera resolución contenía objetivos, *targets*, la segunda, la Ley, ya establece créditos máximos, *ceilings*, cifras que no son susceptibles de alteración, salvo a través de un procedimiento presupuestario específico. El Congreso se autoimpone la disciplina de no aprobar compromisos financieros mediante leyes que contravengan el programa presupuestario autorizado. En el bien entendido que sí resulta posible ampliar el Presupuesto conforme al procedimiento previsto para la dotación de créditos extraordinarios, *Additional Appropriations*. Pero, lo

que no puede hacer es sancionar leyes cuya ejecución implique la contracción de obligaciones económicas que no disponen de cobertura presupuestaria. Es decir, que en los Estados Unidos no habría sido posible aprobar, como en España, una ley relativa a la organización judicial —previendo la creación de los juzgados de lo contencioso-administrativo o regulando el jurado— sin cobertura presupuestaria específica en el Presupuesto aprobado, en el Presupuesto en curso, o en un crédito extraordinario.

Todo este control, de interés evidente, descansa sobre la logística de una oficina presupuestaria independiente y eficazmente dotada, lo que, por el momento, hace inviable su traslación al Derecho español. Una segunda premisa que preside el trámite descrito, ya se ha señalado, es la ligazón entre la contracción de obligaciones económicas y la disponibilidad de crédito presupuestario. El Derecho norteamericano es consciente de que el Presupuesto, aprobado o previsto, condiciona o limita, todas las políticas, también las legislativas, que impliquen compromisos financieros. El Estado federal no puede permitirse el lujo de asumir obligaciones financieras, ni siquiera por ley, para las que no cuenta con autorización presupuestaria. El estado de cosas en España es radicalmente diferente. El Parlamento, y en buena medida el Ejecutivo, ha venido asumiendo cuantas obligaciones económicas le han parecido oportunas sin tomar en cuenta el detalle de disponibilidades presupuestarias autorizadas. Llegado el momento de pagar, nunca ha faltado el recurso —suplementos, transferencias, ampliaciones, créditos extraordinarios— para cubrir el hueco. O, sencillamente, se viene aduciendo, no sin cierto fundamento legal, que no es posible pagar lo comprometido porque no existe crédito presupuestario habilitado al efecto.

4. La negociación entre las agencias y los congresistas

En la descripción de la tramitación parlamentaria se ha hecho notar su extensión temporal y material. Se prolonga durante nueve meses y se compone de un volumen colosal de trabajos en comisiones y subcomisiones. Cada agencia ha de defender sus propuestas al centavo ante los congresistas, en el Senado y en la Cámara de Representantes, en las comisiones legislativas y en las subcomisiones de gasto. En el desarrollo de todo este trabajo se solapan centenares de informes y comparencias, *hearings*, a través de los cuales el Congreso desentraña el contenido de todos y cada uno de los programas de gasto propuestos por el Presidente.

Todo esto se traduce en una negociación palmo a palmo de cada crédito presupuestario. Una de las ventajas que sin duda tiene este proceso es que exige de todas las agencias un esfuerzo considerable de análisis crítico del pormenor y justificación de sus presupuestos. Quizás el más señalado de los inconvenientes es que da un protagonismo en la programación presupuestaria, en ocasiones desproporcionado, a variables que poco tienen que ver con la racionalización del gasto público como las amistades de los funcionarios en el Congreso, la popularidad o relevancia pública de las políticas, la mejor retórica o estrategia seguida en la presentación de un determinado programa, etcétera.

A lo largo de los años las agencias han desarrollado todo un conjunto de técnicas para sacar adelante sus proyectos. La oficina presupuestaria del Presidente y los congresistas, por su parte, también están, lógicamente, avezados en las artes de discutir con los burócratas los programas presupuestarios. Son muchas y variadas las técnicas y criterios conforme a los cuales se desarrollan estas negociaciones, en cuyo desenvolverse se ajusta el contenido específico del Presupuesto. Se trata aquí de dar una idea de su devenir que, por encima del procedimiento formal, es lo que en verdad constituye la esencia de la tramitación parlamentaria del Presupuesto.

En la medida de sus posibilidades todas las agencias buscan aliados entre los beneficiarios de los servicios que prestan, instando, por ejemplo, a los representantes de asociaciones y grupos de interés a que hagan valer sus puntos de vista en las comparecencias parlamentarias, ante la opinión pública, y a través de sus redes de influencias en el Congreso. Dentro del Congreso construyen sus alianzas ganándose la confianza de los congresistas, explotando las afinidades políticas o territoriales de cada uno, aprovechando divisiones internas entre las comisiones legislativas y las de gasto, o entre el Senado y la Cámara de Representantes, etcétera. Las estrategias que se siguen son de todo orden: desde organizar visitas de congresistas a instalaciones federales para cuyo funcionamiento se pretende conseguir más dinero, hasta convenir la formulación de una pregunta en una comparecencia con la finalidad de tener la oportunidad de exponer un punto de vista determinado.

Un punto vital es la argumentación a seguir en la defensa de los programas. La experiencia de la Administración se puede resumir en la aplicación de distintas tácticas:

- a) Es más sencillo conseguir la reforma de un programa en vigor que la aprobación de uno nuevo, y, en todo caso, de hacerse esto último conviene empezar con poco dinero para incrementarlo en ejercicios posteriores;
- b) es útil hacer valer los resultados obtenidos en los programas desarrollados pero cuidándose de resaltar que su ultimación exitosa requiere mayor dotación;
- c) de ser posible, es muy eficaz poner el acento en que el aumento de gasto solicitado ha de repercutir en un incremento de los ingresos o de los desembolsos en otras políticas;
- d) la traducción de las cifras en magnitudes de más accesible comprensión como empleados, horas de trabajo o kilómetros de carretera, puede ser útil o arriesgada;
- e) la estrategia del todo o nada —si se recorta el programa carece de sentido— se ha de ponderar con especial mesura y sólo aplicarla si es prácticamente seguro que no se suprimirá;
- f) la necesidad de culminar un programa cuya interrupción haría valdías inversiones precedentes, apelar al desencadenamiento de procesos críticos, dramatizar sobre las consecuencias de un recorte determinado, son, también, tácticas de argumentación frecuentes.

Otro aspecto relevante en el éxito de las negociaciones es la presentación formal y estructura de los programas. En ocasiones será más conveniente dividirlos, si se prevé, por ejemplo, que el fraccionamiento de las cuantías facilitará su aprobación. En otras será más acertado acumularlos, como cuando, por el contrario, se pretende enmascarar una política no muy popular en el maremágnum de un programa general. A la costumbre de las comisiones de gasto de practicar recortes sistemáticos reaccionan algunas agencias incluyendo programas-cebo que, llegado el momento de ceder, sacrifican sin coste alguno. Los programas con denominaciones excesivamente genéricas o incomprensibles despiertan con facilidad la suspicacia de los congresistas.

4. La ejecución del Presupuesto

4.1. El procedimiento de ejecución

Una vez que se ha dotado el crédito, todo el procedimiento de ejecución pasa por la oficina presupuestaria del Presidente. Habilitados los créditos, la *General Accounting Office* (GAO)⁹ da cuenta al Departamento del Tesoro de los montantes autorizados. El Tesoro emite un certificado que remite a los centros de gasto y éstos, a su vez, interesan de la OMB las correspondientes asignaciones, *apportionment*. La cuantía y promediación temporal de estas últimas es responsabilidad de la OMB, la Casa Blanca, que normalmente efectúa libramientos trimestrales ordenados por materias. De hecho, se mencionaba más arriba, el Presidente puede retener los créditos presupuestarios habilitados por el Congreso por la aparición de circunstancias que modifican las previsiones con arreglo a las que se dictaron las autorizaciones de gasto. Aun cuando para llevar a cabo una iniciativa de tal tipo ha de informarse al Congreso mediante mensaje motivado.

Los fondos públicos, a diferencia de lo que ocurre en Derecho español, están compartimentados. Cada crédito presupuestario especifica con cargo a qué fondo se atenderá. La mayoría se cubren con el fondo general, pero existen multitud de fondos particulares, destinados a la cobertura de necesidades concretas y que, en buena medida, se nutren con ingresos afectados.

Dentro ya de cada agencia o departamento el uso de los fondos recibidos se articula mediante *allotments*, reparticiones. Las dimensiones funcionales y territoriales de la agencia determinarán el esquema de reparticiones de los fondos asignados que se adopte. Por último el procedimiento de pago se ar-

⁹ Creado en 1950, *Budget and Accounting Act*, y reformado por última vez en 1982, *Federal Managers' Financial Integrity Act* la GAO está integrada en el Congreso y es una mezcla de lo que en Derecho español son el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Administración del Estado. Vid. L. Fernández Maroto, «Control del gasto público en la Administración federal norteamericana: la «General Accounting Office»», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 4, 1979; y L. Ordoqui Urdaci, «Tendencias futuras de actuación de las entidades fiscalizadoras de fondos públicos: El sistema del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos», *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 7, 1992.

ticula como en Derecho español. El centro de gasto interesa el pago del Tesoro y es este organismo quien emite el cheque correspondiente o libra la transferencia oportuna, salvo en contados casos en los que tal competencia la ejerce la propia agencia.

Como se ha hecho notar, cada agencia, una vez recibidas las asignaciones, hace uso de las mismas conforme al procedimiento que, previa aprobación de la GAO, se haya considerado más ajustado al tipo de actividades que realiza. En todo caso siempre se distinguirá contablemente entre los créditos presupuestarios, *appropriations*, los fondos disponibles, *apportionment*, las obligaciones contraídas y los pagos realizados. Como en cualquier procedimiento de ejecución presupuestaria se superponen en el tiempo distintos ejercicios y, por lo tanto, es imprescindible discernir contablemente los cuatro conceptos enunciados al efecto de llevar una gestión ordenada de cada uno de ellos. Mensualmente todas las agencias informan al Departamento del Tesoro sobre la ejecución de los Presupuestos en curso. Lo que no quiere decir, claro está, que las comunicaciones entre las agencias y el Tesoro sean mensuales. Antes bien, el flujo de documentación en ambos sentidos es, lógicamente, diario e ininterrumpido. Ya se ha mencionado que es el Tesoro quien se hace cargo de los pagos y tramita los certificados de disponibilidad de fondos. Ello implica que la comunicación entre el Tesoro y los centros de gasto sea, lógicamente, continua. Las agencias también han de remitir información mensual a la OMB para que periódicamente se dé cuenta al Presidente de la evolución de la situación presupuestaria.

Al igual que el Derecho español el Derecho presupuestario americano contempla la generación de créditos, *reimbursement*, como consecuencia de la realización de determinados ingresos. En tales casos el reembolso equivale a una *appropriation* y el único trámite necesario para transformarlo en fondo disponible es su contabilización precisa como tal, dando cuenta de ello en el informe mensual que se remite al Tesoro.

Es responsabilidad de los secretarios de los departamentos y de los directores o presidentes de las agencias la articulación de un procedimiento que garantice la correcta gestión de los fondos públicos¹⁰. Entre las medidas a adoptar se ha de prever la exigencia de responsabilidades, incluso penales en los casos más graves, a los funcionarios que contraigan obligaciones económicas sin disponer de crédito presupuestario habilitado al efecto.

¹⁰ *Anti-Deficiency Act* (31 USC, secc. 3679). Esta Ley ordena todo lo relativo a la responsabilidad en la gestión de los fondos públicos. Con arreglo a sus disposiciones los directores o presidentes de las agencias han de garantizar: a) el establecimiento de un sistema de control financiero destinado a evitar la contratación de obligaciones económicas sin crédito presupuestario; b) la adopción de medidas disciplinarias respecto de quienes las asumieran, y c) la comunicación al Congreso de cuantas infracciones se cometieran, con indicación precisa del responsable, de los hechos, y de las medidas adoptadas al respecto. Sólo en el Departamento de Defensa se instruyeron 245 expedientes de vulneración de esta Ley entre 1963 y 1978, por un importe total de \$319 millones (E. B. Staats, «Statements in Quotes», *The Journal of Accountancy*, feb., 1978, p. 69). El dato puede entenderse como significativo de una notable irregularidad en la ejecución del Presupuesto, de una no menos considerable eficacia de la Administración en la exigencia de responsabilidades o de ambas cosas a la vez.

4.2. La fiscalización

La fiscalización de la ejecución del Presupuesto se lleva a cabo directamente por el Congreso. En un primer orden de ideas el Congreso desarrolla una función de control genérico de la actividad del Ejecutivo, *oversight*. La actividad de control se desarrolla sectorialmente en el seno de las diferentes comisiones legislativas en que se organizan las Cámaras. Al mismo tiempo, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes existen comisiones interdisciplinarias¹¹ cuya función es evaluar la eficiencia demostrada por las distintas organizaciones administrativas en el cumplimiento de los programas financieros aprobados por el Legislativo.

Junto a ello, la GAO es el organismo dependiente del Congreso a quien corresponde el desarrollo de todo lo relativo al control presupuestario de legalidad, eficiencia, economía y eficacia. Sin que ello impida que en cada agencia existan departamentos de control financiero, organizados conforme a lo que se haya dispuesto por las autoridades de la agencia, que desarrollan estas tareas en el plano administrativo, rindiendo informe de todo ello a la oficina presupuestaria del Presidente y al departamento del Tesoro. Al mismo tiempo la OMB tiene inspectores en las quince agencias más importantes. Uno de los problemas que presenta el sistema de fiscalización presupuestaria descrito es la superposición competencial de tres órganos —GAO, OMB, y oficinas de control financiero de cada agencia— que exigen el cumplimiento de principios y normas no siempre homogéneas.

La GAO cuenta con más de cinco mil empleados y está presidido por el *Comptroller General* que es elegido por el Presidente, por un período de quince años y con el consentimiento del Senado, a partir de una terna presentada por una comisión del Congreso reunida al efecto e integrada por los Presidentes de ambas Cámaras, los líderes de la Minoría y de la Mayoría, los Presidentes de las Comisiones interdisciplinarias para el control de la actividad administrativa. Está organizada por sectores de actividad administrativa y áreas geográficas y extiende su actividad a todas las dependencias del Gobierno federal en el interior como en el extranjero. Una de sus funciones es velar por la oportuna ejecución del Presupuesto aprobado, hasta el punto de que está habilitada para denunciar al Presidente ante la Justicia si considera que están dejándose de ejecutar los programas de gasto ordenados por el Congreso.

También es la GAO el organismo que tiene encomendada, en colaboración con el Departamento del Tesoro, la OMB y la CBO, la formulación de los principios básicos y criterios rectores de la contabilidad pública. Aunque cada agencia es competente para determinar los procedimientos concretos de gestión financiera y auditoría interna que se van a aplicar en la misma, la aprobación de los mismos requiere el consentimiento de la GAO.

¹¹ *Committee on Government Operations y Committee on Governmental Affairs.*

II. CONCLUSIONES

Como no podía ser de otro modo, el esquema global del presupuesto norteamericano es parejo al español. Una primera fase de elaboración y redacción por el Ejecutivo, una segunda de aprobación por el Congreso, una tercera de ejecución por todas y cada una de las dependencias administrativas, y una última de fiscalización. Desde el punto de vista institucional y procedimental tampoco parece diferir en extremo. Y, sin embargo, el análisis de detalle da razón de un modelo de relaciones presupuestarias por completo alejado del que se sigue en España.

En primer lugar el eje del procedimiento presupuestario americano es el Congreso. Se suele decir que el Presidente propone y el Congreso dispone. Lo cierto es que raramente un programa de gasto sale de la tramitación parlamentaria tal y como ha entrado. En el mismo sentido en la ejecución del Presupuesto el trabajo de fiscalización desarrollado por la GAO otorga al Congreso un papel preponderante en materia de control de la gestión presupuestaria. Todo ello se sostiene sobre una oficina presupuestaria del Congreso, CBO, muy bien dotada de medios humanos y materiales.

En lo que a elaboración afecta también el modelo organizativo es distinto. En Estados Unidos el Poder Ejecutivo está centrado en la Presidencia de la Unión, pues el Gabinete de Gobierno no tiene un funcionamiento y potestades semejantes al Consejo de Ministros español. A su vez, el organigrama administrativo: los departamentos, las agencias, independientes o ejecutivas tienen un protagonismo y margen de operatividad, también en lo presupuestario, más destacado que el que les corresponde en España. Ello explica que el proceso de elaboración requiera una coordinación global llevada a cabo directamente desde la Casa Blanca. Tal función se encomienda a uno de los organismos administrativos de mayor entidad en el Gobierno de la nación, la oficina presupuestaria del Presidente —*Office of Management and Budget*— que dirige todos los trabajos de elaboración del Presupuesto.

Los trabajos parlamentarios de orden presupuestario, por su parte, tienen otra dimensión a la que presentan en Derecho español. En primer lugar la tramitación de las leyes de Presupuestos se extiende durante nueve meses. Durante todo ese tiempo distintas comisiones parlamentarias discuten de forma simultánea y coordinada el pormenor de cada uno de los programas, con el apoyo técnico de una oficina presupuestaria extraordinariamente bien dotada, *Congressional Budget Office*, sustanciándose innumerables trámites de comparecencias, *hearings*, a lo largo de los cuales los responsables de los distintos organismos administrativos responden ante el Congreso de la ejecución y programación presupuestaria de todos y cada uno de los créditos solicitados. El Presupuesto, finalmente, se aprueba en trece leyes diferentes sin sujeción a un principio de unidad.

En cuanto a la fiscalización se superponen los sistemas de control interno de cada agencia con los de supervisión desarrollados desde la oficina presupuestaria del Presidente, el Departamento del Tesoro y la *General Accounting Office* del Congreso. En todos los casos de acuerdo con criterios de control financiero *a posteriori*. El control previo se desarrolla desde la oficina presu-

puestaria del Presidente que organiza todo el sistema de puesta a disposición de los fondos públicos en beneficio de las distintas agencias, mediante un procedimiento de asignaciones trimestrales y por materias. El control jurisdiccional, por último, se ejerce íntegramente desde el Poder Judicial.

Si se hubieran de resaltar los elementos más señalados de diferencia entre las bases que presiden los sistemas jurídicos presupuestarios americano y español probablemente habría de ponerse el acento en elementos orgánicos más que en los sustantivos o, incluso, procedimentales. En definitiva, el mundo presupuestario americano descansa sobre dos oficinas presupuestarias, la del Presidente y la del Congreso, de una entidad, competencial y material, desconocida en nuestro Derecho; lo que explica y permite un esquema organizativo del gasto público sustancialmente diverso al seguido en España.