

## II. - EXTRANJERO

### EL PROYECTO DE PRESUPUESTO NORTEAMERICANO PARA EL AÑO FISCAL 1951 - 52

*SUMARIO: I. Introducción.—II. La estructura y división del presupuesto de gastos; consideraciones generales sobre el mismo.—III. Examen especial de los capítulos del presupuesto de gastos: 1) Fuerzas armadas.—2) Relaciones Exteriores y Seguridad Internacional.—3) Sanidad, Beneficencia y Seguridad Social.—4) Vivienda y Defensa Pasiva.—5) Educación e Investigación.—6) Agricultura y fomento de los recursos agrícolas.—7) Conservación y fomento de los recursos naturales.—8) Transporte y Comunicaciones.—9) Comercio, Industria y Finanzas.—10) Trabajo.—11) Gastos generales del Gobierno.—12) Servicios y beneficios a veteranos.—13) Intereses (Deuda pública).—IV. Breve examen del presupuesto de ingresos.—V. La viabilidad del proyecto de presupuesto.*

#### I.—INTRODUCCIÓN.

Fechadas en 15 de enero de 1951, el Presidente de los Estados Unidos de América del Norte ha enviado al Congreso «sus recomendaciones respecto del Presupuesto del Gobierno de los Estados Unidos» para el año fiscal comprendido entre 1 de julio de 1951 y 30 de junio de 1952.

La sola consideración de la cantidad global figurada en el proyecto de presupuesto (71.594.000.000 de dólares) bastaría para justificar la razón de ser de esta crónica; tanto más si se tiene en cuenta que tal cifra se aproxima o supera al doble de la habitual presupuestada en los últimos años en los Estados Unidos, en tiempo de paz. Pero más importancia que la simple consideración de las cifras tiene el examen de cómo éstas se distribuyen entre los gastos; cuáles de éstos responden a una situación de emergencia y cuáles son habituales o intentan realizar una política no ligada o influida por la situación internacional; cuáles son las implicaciones internacionales e internas del proyecto de presupuesto. E importa sobre todo analizar las múltiples declaraciones políticas contenidas en el mensaje presidencial, en el que los números son o pretenden ser el reflejo de las situaciones y necesidades sobre las que aquél razona.

Conviene hacer la salvedad inicial de que el texto del mensaje de 15 de enero está casi íntegramente dedicado a la justificación y estudio de los gastos; los ingresos para atender aquéllos no son objeto de consideración especial, debido a que:

A) El grueso de los gastos previstos se halla cubierto por los ingresos a recaudar durante el año fiscal 1951-52 con arreglo a la legislación

tributaria en la actualidad vigente; el importe presupuestado de estos ingresos asciende a 55.138.000.000 dólares.

B) El déficit inicial de 16.456.000.000 dólares habrá de ser cubierto por un aumento en los impuestos; pero esta nueva proyectada legislación fiscal será objeto de un mensaje independiente; en el que estamos examinando, el Presidente se limita a decir que «en fecha breve transmitiré al Congreso recomendaciones sobre una nueva legislación tributaria »(1).

## II.—LA ESTRUCTURA Y DIVISIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS; CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL MISMO.

Comencemos dando la distribución de la cantidad total presupuestada entre los distintos conceptos y servicios. Los 71.594 millones de gastos se distribuyen así, expresadas las cifras en millones de dólares :

Fuerzas Armadas .....	41.421
Relaciones Exteriores y Seguridad Internacional .....	7.461
Sanidad, Beneficencia y Seguridad Social .....	2.625
Vivienda y Defensa Pasiva .....	— 102 (2)
Educación e Investigación .....	483
Agricultura y fomento de recursos agrícolas .....	1.429
Conservación y fomento de recursos naturales .....	2.519
Transporte y Comunicaciones .....	1.685
Comercio, Industria y Finanzas .....	1.524
Trabajo .....	215
Gastos generales del Gobierno .....	1.351
Servicios y beneficios a veteranos .....	4.911
Intereses (Deuda pública) .....	5.897
<hr/>	
<i>Total de los gastos</i> .....	71.521
<i>Reserva para contingencias</i> .....	175
<hr/>	
<b>TOTAL PRESUPUESTADO</b> .....	<b>71.594</b>

Inmediatamente salta a la vista el hecho de que la dotación presupuestaria para fuerzas armadas supera notablemente la suma de las demás dotaciones; y si a su importe agregamos el cifrado para seguridad y relaciones internacionales, tendremos que lo que inicialmente y *grosso*

(1) La REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA publicará en su día una nueva crónica con referencia a las modificaciones que en el sistema tributario americano introduzca la nueva legislación. El primer mensaje presidencial instando la promulgación de la misma fué enviado al Congreso en 2 de febrero de 1951.

(2) Este concepto arroja un superávit de 102 millones; las razones del mismo se explican en el apartado correspondiente de esta crónica.

*modo* podríamos llamar presupuesto de emergencia consume el 68 por 100 de la cantidad total presupuestada; en efecto, la distribución relativa de los gastos puede hacerse así (expresada en tantos por ciento):

Fuerzas Armadas .....	58
Relaciones Exteriores y Seguridad Internacional .....	10
Deuda pública .....	8
Veteranos .....	7
Resto de los conceptos .....	17
<b>TOTAL</b> .....	<b>100</b>

Y ello nos permite sentar la primera y esencial consideración sobre el proyecto de presupuesto, coincidente con las primeras palabras del mensaje explicatorio del mismo: nos hallamos ante un proyecto de presupuesto de carácter excepcional, completamente al margen de las necesidades habituales del país y motivado por la situación internacional. Cosa que, por supuesto, en el mensaje no se recata sino que se destaca con toda intensidad; todos y cada uno de los gastos, incluso los que por su naturaleza parecen más alejados de relación con las crisis exteriores, están como impregnados de esta «necesidad de defensa». El mensaje comienza diciendo que el crecimiento de los gastos públicos «es una consecuencia de las nuevas y vastas responsabilidades arrojadas sobre el pueblo americano por los asaltos y amenazas contra la libertad cometidos por el comunismo en Asia y otras partes del mundo»; que «otro sistema, poderoso por sus recursos, hostil en sus intenciones y despiadado en sus métodos, está persiguiendo la destrucción de todos los valores que nosotros debemos preservar» y que, en consecuencia, la nación debe, «en primer lugar, conseguir fuerzas armadas lo suficientemente fuertes... y, en segundo, estar preparada para la inmediata movilización de todo su poder, si ello fuera necesario». Con este prólogo el mensaje enumera las finalidades del presupuesto proyectado por el siguiente orden:

- a) Crear una potente fuerza armada, en activo servicio, en plazo inmediato, con hombres bien entrenados y equipados con las armas más modernas; y tener listas las precisas reservas de hombres y material.
- b) Ayudar a otras naciones amenazadas en la reconstrucción de su potencia militar.
- c) Expandir la capacidad productiva del país en la medida exigida por las necesidades de la defensa.
- d) Previendo la posibilidad de que la crisis sea de larga duración mantener la potencia militar del país el tiempo que fuere preciso, y
- e) Reducir los gastos de paz, con la finalidad de dedicar el máximo esfuerzo posible a las necesidades militares y de defensa en general.

La realidad de las cifras presupuestadas, más arriba expuestas, se acomoda en efecto a las finalidades expresadas por el mensaje, no obstante lo cual conviene hacer dos importantes consideraciones: la primera de ellas, es la de que, aunque excepcionales y cuantiosas, las cifras del presupuesto, si bien superan las habituales, no alcanzan —pese al decrecimiento del poder adquisitivo del dólar— a las de los años de guerra 1943, 1944 y 1945 (3); la segunda, la de que, en realidad, una porción importante de los gastos no tienen conexión con la defensa nacional; el mensaje presidencial ha sido criticado, especialmente por los senadores y representantes republicanos, en el sentido de que, cubiertos por la situación de emergencia, se tratan de llevar adelante numerosos de los puntos del «Fair Deal», en especial en lo referente a subsidios agrícolas, subvenciones a centros de enseñanza, seguridad social, etc., etc.

### III.—EXAMEN ESPECIAL DE LOS CAPÍTULO DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.

#### 1) *Fuerzas Armadas.*

La estructura de este capítulo es la siguiente (4):

Departamento de Defensa .....	40.000
Actividades en conexión con la defensa .....	1.417

Como se ve, no puede decirse que en el mensaje exista una detallada distribución de los gastos de este capítulo; sólo esos dos epígrafes que nada añaden a la rúbrica del capítulo; no obstante, en su texto, el mensaje explica las finalidades de estos gastos y precisa algo más, cuáles son las concretas inversiones de las cantidades presupuestadas.

En primer lugar, y esencialmente, el crecimiento en número de los individuos al servicio de las fuerzas armadas en cada uno de los tres ejércitos; en el de Tierra, las cifras presupuestadas servirán para mantener en servicio activo 3.500.000 hombres (5); en la Armada para un

(3) Un examen comparativo lo demuestra así; he aquí los importes totales de los presupuestos americanos entre 1943 y 1952; las cifras expresan millones de dólares: 1943, 79.622; 1944, 95.315; 1945, 98.703; 1946, 60.703; 1947, 39.289; 1948, 33.791; 1949, 40.057; 1950, 40.156; 1951, 47.210; 1952, 71.594 (proyecto).

(4) Las cifras expresan millones de dólares; en éste como en los subsiguientes capítulos nos limitaremos a consignar los epígrafes cuantitativamente más importantes o cualitativamente más significativos de los englobados en aquéllos; por lo demás, el proyecto contenido en el mensaje rara vez permite mayor detalle.

(5) En la época en que se inició la guerra de Corea —afirma el mensaje— el Ejército de los Estados Unidos era de unos 1.500.000 hombres; en la fecha del mensaje es de 2.500.000.

crecimiento del 50 por 100 sobre sus efectivos actuales; y en el del Aire para aumentar los grupos de combate de 48 a 84. Con independencia de lo cual se pondrán en pie de guerra dos divisiones completas de Infantería de Marina y se preparará la rápida movilización de 2.000.000 de hombres y mujeres en la Guardia Nacional y en las reservas de los tres ejércitos.

En segundo, los gastos de equipo; entre ellos se incluyen los de puesta a punto de plantas industriales capaces para una producción de 50.000 aviones y 35.000 carros de combate anuales.

En tercero, las inversiones destinadas al acopio de minerales necesarios para las industrias de guerra y no existentes, o existentes en cantidad insuficiente, en los Estados Unidos (cobre, cromo, cobalto y níquel son específicamente citados).

El mensaje se refiere, además, a una porción de gastos menores subrayando la importancia de la investigación con fines militares, especialmente en el campo aeronáutico.

## 2) *Relaciones Exteriores y Seguridad Internacional.*

La estructura de este capítulo es la siguiente :

Asistencia militar y económica al extranjero ... ..	7.112
Administración y gestión de los asuntos exteriores ... ..	349

La misma indiscriminación observada en el presupuesto de defensa reaparece en este capítulo; con la particularidad de que el mensaje, en esta parte, más que explicación del presupuesto es exposición de la política internacional de los Estados Unidos al tiempo que un alegato contra Rusia.

«Las fuerzas combinadas del mundo libre —dice el mensaje— son superiores en potencial humano, en capacidad industrial y en recursos naturales a las de la Unión Soviética»; «es preciso a toda costa defender a Europa y a las demás naciones del mundo libre», porque de otro modo, y en el supuesto de que fueran sojuzgadas por Rusia, «los soviets tendrían bajo su control un potencial industrial que duplicaría el que ahora tienen»; «el Pacto del Atlántico del Norte está respaldado por una impresionante masa de productores especializados y de poder industrial». Las declaraciones de este tipo se reproducen una y otra vez y su traducción práctica consiste en que, como puede apreciarse, de 7.461 millones que este capítulo engloba, la ayuda militar y económica a países extranjeros consume 7.112.

Tanto la cifra general presupuestada para este capítulo, como la especial que dentro de él se destina a Asistencia Militar y Económica, son

las más altas gastadas por los Estados Unidos en su tipo; ni en los años de la segunda guerra mundial, en los que enormes masas de material de guerra fueron enviadas a sus distintos aliados, ni en los años en que el Plan Marshall se hallaba en pleno desarrollo, se llegaron a alcanzar cifras de tal cuantía (6).

Es importante consignar que una parte notable de las cantidades consignadas se destina a asistencia de tipo no militar: 1.000 millones destinados a las operaciones del *Export-Import Bank* y cifras no precisadas para el desarrollo económico de África, Filipinas, Sudoeste de Asia e Hispano-América y auxilio a los refugiados en Palestina.

En cuanto a la segunda partida («Conduct of foreign affairs»), está repartida, fundamentalmente, entre servicios de información (166 millones), participaciones en organizaciones internacionales (35 millones) y «otras actividades del Departamento de Estado» (148 millones).

### 3) *Sanidad, Beneficencia y Seguridad Social.*

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Asistencia Sanitaria Pública ... ..	1.302
Promoción de la Sanidad Nacional ... ..	380
Reembolso al <i>Railroad Retirement Board</i> ... ..	653
Ayuda a grupos especiales ... ..	151
Control y represión de la criminalidad... ..	106

Es éste uno de los capítulos más interesantes del mensaje y del proyecto de presupuesto, sobre todo en la parte que roza el discutidísimo problema del seguro de enfermedad. Al parecer, es propósito decidido de la Administración la implantación de un sistema federal de seguro de enfermedad, con todas sus consecuencias de pago forzoso de cuotas por trabajadores y empleados, funcionarización de la clase médica, etc.

El mensaje, por lo pronto, sienta como inconcusa la afirmación de que «los seguros sociales y no la beneficencia o asistencia pública han de ser el medio esencial para instituir un sistema de seguridad social en este país» (7); recalca que al sistema actual aun le falta mucho para «sub-

(6) He aquí el detalle de dichas cifras, desde el año 1943, en millones de dólares; se indica el total importe del capítulo y la cantidad dentro de él destinada a Asistencia militar y económica al extranjero:

1943: 166, 104; 1944: 244, 148; 1945: 677, 564; 1946: 1.462, 1.366; 1947: 6.542, 6.425; 1948: 4.780, 4.617; 1949: 6.458, 6.286; 1950: 4.803, 4.572; 1951: 4.726, 4.467; 1952: 7.461, 7.112 (1952, importe proyectado).

(7) El mensaje, con gran cautela, pone esta afirmación como sostenida por el Congreso, que «claramente ha decidido» tal imprescindibilidad de los seguros sociales al instaurar primero y extender después el seguro de vejez.

venir a las necesidades o aspiraciones del pueblo americano» y concluye en que «necesitamos llenar las lagunas de nuestro sistema de seguros sociales, *proveyendo de protección... contra los costes de la asistencia sanitaria y las pérdidas de salario a consecuencia de enfermedad*». No caben declaraciones de principio más terminantes ni una expresión más patente de la voluntad de la Administración; tanto más de señalar cuanto que la cantidad que a este fin se cifra en el proyecto de presupuesto (35 millones) no exigía este cúmulo de explicaciones (8).

Dejando a un lado el problema citado, de contenido más político que económico en el proyecto de presupuesto, el grueso de la cantidad presupuesta en este capítulo (1.302 millones del total de 2.625) está destinada a cubrir un gasto de naturaleza típicamente benéfica, como lo es la asistencia sanitaria gratuita o a bajo coste y pública; el mantenimiento de hospitales absorbe la mayor parte de este epígrafe.

La cifra siguiente en importancia la constituye el abono de 646 millones al *Railroad Retirement Board* (9).

La cantidad cifrada bajo el epígrafe «Promoción de la Sanidad Nacional» está constituida esencialmente por cantidades a ceder a los Estados federados para el desarrollo de planes sanitarios (construcción de hospitales; ayuda sanitaria a madres y niños; lucha contra determinadas enfermedades, tales como tuberculosis, cáncer y enfermedades venéreas y del corazón). Una partida de cierta cuantía (25 millones) se destina a la concesión de becas a estudiantes de Medicina para, remediar «nuestra crónica escasez de doctores».

---

(8) Según las referencias que en el mensaje se contienen, este futuro seguro de enfermedad será administrado autónomamente, aunque los balances económicos de su gestión se reflejarán en el presupuesto general a efectos informativos. Este sistema de «trust account» es el seguido en la actualidad para el seguro de vejez, pensiones a las clases pasivas de los empleados federales y pensiones de retiro a los trabajadores ferroviarios.

Se parte de la base de que el seguro de enfermedad será soportado por la cotización de empresarios y trabajadores, sin ninguna ayuda económica del Estado. Los 35 millones presupuestados tienen la consideración de anticipo a los fondos del «trust» para los gastos iniciales. Por otro lado, el mensaje anuncia que más adelante el Presidente propondrá la imposición de una cuota del 2 por 100 de los salarios, pagadera por mitades por empleados u obreros y patronos y con el carácter de cuota inicial y mínima de implantación.

(9) Según queda apuntado en la nota anterior, los seguros sociales existentes se administran y sostienen con fondos independientes de los del presupuesto; los ingresos y gastos de tales seguros aparecen cifrados en presupuesto con carácter puramente informativo, ya que ni los unos ni los otros tienen reflejo en las cifras presupuestadas.

Una excepción a este sistema (excepción tradicionalmente sostenida y cuya desaparición en plazo breve anuncia el mensaje) la constituye el fondo de retiros ferroviarios, en el que las cuotas recaudadas de empresarios y trabajadores se ingresan en el Tesoro como si fuesen sencillamente un impuesto; lo que obliga a incluirlas en los ingresos presupuestarios para, al propio tiempo, figurar su importe como gasto de presupuesto, en forma de abono al fondo especial del *Railroad Retirement Board*.

Completan la total cifra presupuestada la «ayuda a grupos especiales» (comedores escolares, territorios indios, etc.) y una dotación de 106 millones de dólares al Departamento de Justicia para «control y corrección de la criminalidad» (10).

#### 4) *Vivienda y Defensa Pasiva.*

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Programa de construcción de viviendas ... ..	— 687
Defensa Pasiva ... ..	330
Mejoramiento de barrios y suburbios ... ..	65
Viviendas en zonas de defensa ... ..	100

En los últimos años este capítulo presupuestario había venido estando constituido, fundamentalmente, por cantidades destinadas a financiar la construcción de viviendas. En los doce meses inmediatamente anteriores al mensaje fueron construidas en los Estados Unidos 1.350.000 casas, en la mitad de las cuales, aproximadamente, el constructor obtuvo los fondos a través de préstamos hipotecarios concedidos o garantidos por agencias federales (*Federal National Mortgage Association, Federal Housing Administration, Home Owner's Loan Corporation*) con cargo a cantidades consignadas en el presupuesto federal.

En el presente proyecto de presupuesto el capítulo que nos ocupa ha sufrido un cambio radical en los sentidos siguientes:

a) Notable disminución en las cantidades destinadas a financiar la construcción de viviendas; el número de éstas a construir durante el año fiscal 1951-52 disminuirá, según los cálculos de la Administración, a 850.000.

b) Redención y cesión de préstamos hipotecarios; los ingresos previstos por este concepto ascienden a 809 millones de dólares, que bastan para compensar los totales gastos de este capítulo—«Vivienda y Defensa Pasiva»—y aun toleran la existencia de un excedente de 102 millones (ésta es la razón de que el capítulo figure con un superávit).

c) Las cantidades ahorradas—sobre lo gastado en años anteriores—con la restricción en los programas de financiación de viviendas y las

---

(10) Para evitar una falsa interpretación acerca de las cantidades realmente invertidas en el mantenimiento de la seguridad social, nos vemos obligados e insistir sobre la existencia de los «trusts» autónomos encargados de la gestión de diversas ramas. Los gastos que por los mismos se prevén para el año 1951-52 son (expresados en millones de dólares):

Federal old-age and survivors insurance trust... ..	3.832
Railroad retirement fund... ..	350
Federal employé retirement fund... ..	312

obtenidas a través de la redención y cesión de créditos hipotecarios, serán principalmente invertidas en nuevas fuentes de gasto, substancialmente las siguientes:

—Construcción de refugios y otras obras de seguridad; normalmente el Estado federal cederá los necesarios fondos a los Estados.

—Construcción de viviendas de rentas moderadas para trabajadores en las poblaciones y zonas donde se monten e amplíen industrias para la defensa nacional.

La drástica reducción de los gastos ordinarios o de paz en este capítulo se deja notar también en el apartado referente a mejoramiento de los suburbios o arrabales industriales; sólo 65 millones se figuran bajo este concepto de los 350 de gasto posible con arreglo a la legislación ya aprobada por el Congreso.

### 5) Educación e Investigación.

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Promoción de la Educación ... ..	431
Investigación en general ... ..	32
Bibliotecas y Museos ... ..	12

He aquí otro de los puntos más discutidos del proyecto de presupuesto; el capítulo arroja una cifra global de 483 millones, que triplica la correlativa del año anterior y es igual a nueve veces la del año 1949 (11).

También la necesidad de estos elevados gastos se justifica en el mensaje con una referencia a la presente situación de emergencia (12), aunque la justificación de los mismos se halla, en realidad, en la insuficiencia de la iniciativa privada para proveer a los ciudadanos del nivel de educación que se estima necesario; realidad que el propio mensaje viene a reconocer al decir textualmente que «ahora, cuando hemos de empezar con nuestra tarea para la defensa nos hallamos ante un sistema educativo que falla en su intento de proveer a todo nuestro pueblo de las adecuadas posibilidades de educación».

Que, efectivamente, lo que el proyecto de presupuesto representa es una brusca ruptura con el sistema de educación exclusivamente sostenida

(11) Nuevamente volvemos al sistema de dar las cantidades invertidas desde el año 1943, para que el lector pueda hacerse cargo del crecimiento de los gastos; las cifras (en millones de dólares) son:

1943, 46; 1944, 88; 1945, 150; 1946, 80; 1947, 64; 1948, 63; 1949, 70; 1950, 114; 1951, 143; 1952, 483.

(12) «El reto del imperialismo comunista —expresa el mensaje— exige la puesta en marcha de todas las potencias de todo nuestro pueblo: su iniciativa, su ciencia, su habilidad, sus ideales.»

por los particulares, por las corporaciones religiosas, por las ciudades o por los Estados fedcrados—en definitiva: por toda clase de entes privados o públicos distintos del Estado federal—; que, en realidad, este capítulo presupuestario, en su versión para el año 1951-52, significa el reconocimiento de que el Estado federal ha de subvencionar en gran escala la enseñanza; que, en suma, nos hallamos ante una medida no determinada por la crisis internacional, sino por la situación interna, son hechos demostrados por:

a) El crecimiento de los gastos del capítulo está exclusivamente determinado por el incremento de su primer apartado, que lleva el genérico título de «Promoción de la educación». La cantidad más alta destinada a este fin había sido la de 74 millones en el año 1950-51, saltándose de ella a la de 431 millones en el 1951-52.

b) Dentro del referido primer apartado se engloban varios subepígrafes y de ellos el esencial y nuevo lleva por título el de «Ayuda general a escuelas elementales y secundarias» (300 millones de dólares); es decir, ayuda monetaria a las instituciones encargadas de la enseñanza en sus primeros grados.

Volvemos a insistir en que este capítulo del presupuesto—de ser aprobado por el Congreso—representa una auténtica revolución en el sistema educativo de los Estados Unidos, aparte de llevar envueltos hondos problemas relacionados con la distribución de la cantidad consignada (13).

La reducida cifra consignada bajo el epígrafe «Investigación» tiene su explicación en que epígrafes similares aparecen en numerosos de los capítulos del proyecto del presupuesto.

6) *Agricultura y fomento de los recursos agrícolas.*

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Estabilización de precios .....	504
Electrificación de predios agrícolas .....	269
Conservación del suelo cultivable .....	367
Investigación .....	148

Es difícil hacer un estudio genérico de los distintos apartados com-

(13) No sólo se pone en tela de juicio la necesidad y la conveniencia de la ayuda federal a las escuelas; aun en la tesis afirmativa, se discute si el auxilio se ha de invertir especialmente en mejorar las remuneraciones de los maestros o los medios materiales de enseñanza; en dar educación especializada o general; si la ayuda ha de alcanzar sólo a las escuelas públicas, o sólo a las religiosas, o a ambas, etc.

prendidos dentro de este capítulo; por lo menos se distinguen en él dos tipos de gasto:

A un lado, los encaminados a mantener precios elevados para los productos agrícolas, evitando su caída mediante la compra por el Gobierno de los excedentes de las cosechas. A través de la *Commodity Credit Corporation*, el Gobierno ha venido casi invariablemente manteniendo esta política de sostenimiento de los precios de los productos agrícolas desde el primer período presidencial de F. D. Roosevelt. En el presente proyecto de presupuesto la cantidad destinada a tal fin es notablemente inferior a la invertida en años anteriores, justificándose el decrecimiento por la fuerte situación financiera actual de la agricultura. Los productos más beneficiados por esta política de precios son el trigo (14) y el azúcar.

De otro lado se hallan los gastos de conservación y fomento de la agricultura sin conexión directa con la política de precios. La sola lectura de los epígrafes del capítulo basta para comprender su naturaleza (15).

Por «conservación del suelo cultivable» ha de entenderse la realización de obras contra las avenidas de los ríos (especialmente en la cuenca del Mississippi) y la erosión y arrastre del «top soil» a consecuencia de las lluvias.

#### 7) *Conservación y fomento de los recursos naturales.*

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Ríos .....	1.026
Bosques .....	97
Minas .....	33
Caza y Pesca .....	31
Parques Nacionales .....	33
Energía Atómica .....	1.277
Investigación .....	22

La sola contemplación de estas cifras indica que gastos de primer establecimiento, que son los que verdaderamente gravan un presump-

(14) Los acuerdos comerciales internacionales en vigor obligan a los Estados Unidos a exportar trigo a un determinado precio (1,80 dólares el «bushel»), notablemente inferior al del mercado interior; 115 millones del total de 504 consignado se destinan a la compensación de estos precios.

(15) Como dato informativo, conviene destacar el gigantesco esfuerzo realizado en los últimos años en la electrificación de fincas agrícolas; entre 1945 y 1951 se calcula que la proporción de predios electrificados ha ascendido del 48 al 86 por 100.

to, únicamente se preven en el proyecto en dos de los apartados de este capítulo son, a saber:

a) Ríos.—La Administración sigue firme en el camino de tomar a su cargo las grandes obras hidroeléctricas; y, en este sentido, se consignan cantidades para obras suplementarias en las plantas administradas por la *Tennessee Valley Authority* y para la iniciación de nuevos proyectos, entre los que destacan por su importancia un plan completo para el aprovechamiento hidroeléctrico del Río San Lorenzo, obras parciales en los ríos Columbia, Cumberland y Misouri y reorganización del aprovechamiento de las cataratas del Niágara.

b) Energía atómica.—En este punto apenas hay explicación adicional que se añada a la muy expresiva de la cifra consignada. El acento se pone, sin embargo, sobre la necesidad de desarrollar las armas atómicas y, consiguientemente, sobre la de acumular materias primas, incrementar la investigación, ampliar las factorías, etc. Si bien se añade que la Comisión de energía atómica «continuará vigorosamente su programa de estudio general y aplicado a las Ciencias Físicas, a la Biología y a la Medicina».

### 8) Transporte y Comunicaciones.

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Fomento de la Marina mercante ... ..	254
Conservación y seguridad de puertos ... ..	425
Carreteras ... ..	496
Aviación y Aeropuertos ... ..	199
Servicio Postal... ..	160

Conserva este capítulo estructura y cuantía de gastos similares a las de los años anteriores. El epígrafe «Promoción de la Marina mercante» está compuesto en casi su totalidad por cantidades a invertir en programas de construcciones navales, por lo general bajo la forma de subsidios a los constructores (16); en el relativo a Puertos se consignan cantidades para obras ordinarias de conservación y créditos especiales para la defensa contra sabotajes y para la construcción de una carretera costera a lo largo del río San Lorenzo, en conexión con el proyecto, al que ya nos hemos referido, de montaje de plantas hidroeléctricas en el mis-

(16) La Administración tiene en cartera el proyecto de creación de una *National Shipping Authority* dentro de la *Maritime Administration* (que, a su vez, depende de la Secretaría de Comercio), a cuyo cargo se pondrán todos los asuntos relacionados con los nuevos programas navales, así como, eventualmente, el estudio y regulación del seguro de cascos y mercaderías contra riesgos de guerra.

mo; los aproximadamente 200 millones bajo el título «Aviación» se destinan a subsidiar líneas aéreas civiles, especialmente las postales; finalmente, en el apartado «Carreteras» se prevén «substanciales reconstrucciones y nuevos emplazamientos», si bien la cantidad consignada no difiere apenas en su cuantía de la gastada en años anteriores (17).

El último de los apartados comprendidos en este capítulo se refiere al servicio postal; las tasas recaudadas directamente de los usuarios no bastan, ni con mucho, para cubrir los costos del servicio, que prevé un déficit para el año fiscal 1951-52 de unos 520 millones de dólares, debido al crecimiento de la masa de correspondencia y a la revisión de los sueldos de los empleados. El mensaje anuncia la adopción de medidas para la simplificación del servicio, que repercutirán favorablemente sobre los costes del mismo; y anuncia asimismo el crecimiento de las tasas postales en cuantía que no se determina, pero que se calcula aumentará la recaudación en unos 360 millones de dólares que ayuden a enjugar el déficit. Esta proyectada legislación es la que hace figurar presupuestada la sola cantidad de 160 millones para este servicio.

### 9) Comercio, Industria y Finanzas.

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Fomento de la producción de defensa ... ..	1.100
Control de precios y salarios... ..	276

El más inmediato y directo estímulo de la producción de defensa —dice el mensaje— son los contratos de suministros para las fuerzas armadas, a cargo del presupuesto de defensa, con relación al cual se procurará extender la contratación al mayor número de contratistas posible, a fin de desarrollar la amplia base industrial necesaria para una movilización.

Las cantidades consignadas en el primer apartado de este capítulo tienen como finalidad la de llevar el estímulo más allá, garantizando préstamos de índole privada hechos a industrias de conexión con la

---

(17) Quizá sea este capítulo presupuestario (aparte, claro es, de los íntimamente relacionados con la defensa nacional), uno de los más insistentes sobre la situación de emergencia; en efecto, en el mensaje se dice y reitera que «estamos incrementando este programa —el de construcciones navales— con ciertas medidas de emergencia, directamente dirigidas hacia específicas necesidades de movilización»; que «el programa de defensa ha añadido una nueva y especial urgencia al St. Lawrence Project»; que «los programas respecto de la aviación civil están siendo reajustados para poder enfrentar específicas necesidades militares»; que «el impacto del tráfico de defensa» se hará sentir sobre ciertas carreteras sobre «las que debemos concentrar nuestros esfuerzos en la presente emergencia», etc. Las citas podrían multiplicarse.

defensa y financiando directamente tales industrias. Y aun se prevé la posibilidad de que la Administración instale sus propias plantas industriales.

En cuanto al segundo apartado, ya el mensaje preveía el control de precios y salarios como inevitable. Las cantidades consignadas en este epígrafe se ponen a disposición de la Oficina de Estabilización Económica para el mantenimiento de la política y servicios de control.

10) *Trabajo.*

No consignamos el detalle de los gastos comprendidos en este capítulo porque, aparte pequeñas consignaciones especiales (Educación Profesional; Información y Estadística; Mediación en conflictos laborales), la casi integridad de la suma presupuestada es absorbida por el sostenimiento de los servicios de colocación obrera y seguro contra el paro (18) (19).

11) *Gastos generales del Gobierno federal.*

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Poder legislativo...	48
Poder judicial...	25
Hacienda Federal...	419
Inmigración (Departamento de Justicia)...	36
Otros servicios centrales...	205
Aportación del Estado al fondo de pensiones de los funcionarios federales...	320
Dispersión de las oficinas del Gobierno...	160

Bajo el epígrafe «General Government», el presupuesto norteamericano viene a englobar en este capítulo una serie de gastos de naturaleza varia causados por los organismos centrales de Gobierno: gastos de los órganos legislativos centrales (fundamentalmente los del Congreso), de los órganos judiciales federales (fundamentalmente los del Tri-

(18) El seguro federal contra el paro involuntario es también administrado por el sistema de «trust» independiente—*Unemployment Trust*—, cuya gestión económica se refleja a efectos informativos en el presupuesto. Los ingresos previstos por el «trust» para el año fiscal 1951-52 ascienden a 1.379 millones de dólares, y los gastos, a 715; el balance neto para fin de junio de 1952 arroja un saldo positivo de 8.617.

(19) El número de parados en los Estados Unidos en la fecha del mensaje y rápido y fuerte decrecimiento por el reclutamiento para las fuerzas armadas y las industrias de defensa.

bunal Supremo), de recaudación de impuestos y gestión de la Hacienda federal, etc.; en una buena parte son gastos de personal.

Está incluida en este capítulo la aportación hecha por el Estado al fondo de pensiones de funcionarios federales; la cantidad aportada importa, aproximadamente, el 2,6 por 100 de los sueldos pagados (20).

Dada la naturaleza de los gastos, no se acusa en ellos variación de importancia respecto de los años anteriores; únicamente un aumento debido a la aparición del nuevo epígrafe «Disperseal of Government facilities», para el que se consignan 160 millones de dólares; la explicación dada por el mensaje al nuevo gasto reside en la necesidad de construir nuevos edificios fuera del Distrito de Columbia y lo suficientemente alejados entre sí para evitar una paralización total de los servicios en caso de ataque aéreo.

12) *Servicios y beneficios a veteranos.*

La estructura de este capítulo es la siguiente:

Educación y formación profesional...	1.414
Préstamos .....	110
Subsidios de paro forzoso.....	10
Pensiones.....	2.223
Seguros .....	74
Hospitales y asistencia médica.....	805
Gastos de Administración .....	230

La cifra a que este capítulo asciende demuestra la carga que representan para la nación los beneficios concedidos a los excombatientes de la segunda guerra mundial; al propio tiempo que el detalle de los epígrafes enseña la extensión y complejidad de los mismos. Los aproximadamente 5.000 millones consignados constituyen la cantidad más baja registrada en los últimos cinco años (21), debido principal y casi exclusivamente a la disminución en cuantía del epígrafe primero, «education and training» (22).

(20) En su lugar se dijo que las pensiones a clases pasivas federales eran pagadas con cargo a un fondo de administración independiente; la aportación de los funcionarios a este fondo consiste en el 6 por 100 de sus sueldos.

(21) Las cifras son las siguientes: 1947, 7.370; 1948, 6.566; 1949, 6.668; 1950, 6.672; 1951, 5.746.

(22) A su vez, esta disminución viene determinada por los preceptos de la ley fundamental en esta materia, la *Servicemen's Readjustment Act*, con arreglo a la cual todos los veteranos que quieran acogerse a sus beneficios en materia de educación o formación profesional han de iniciar una u otra antes del 25 de julio de 1951. Se calcula que en finales del año fiscal 1951-52 habrán recibido educación o formación profesional a cargo del Gobierno un total de 7.500.000 veteranos; y que el gasto global causado ascenderá a unos 13.900 millones de dólares.

El epígrafe más cuantioso está constituido por las pensiones; dentro de esta denominación genérica se comprenden las concedidas a:

a) Veteranos que padecen incapacidades funcionales producidas durante el tiempo en que estuvieron movilizados.

b) Familias de veteranos fallecidos.

La cuantía de los gastos y, sobre todo, la posibilidad de que con la movilización prevista «casi toda la población esté constituida por veteranos o personas dependientes de éstos» (tales son las palabras del mensaje), son motivos de honda preocupación para la Administración por quien se prevé que a la larga el sistema actual no podrá ser materialmente soportado por los fondos públicos y por quien, en consecuencia, se denuncia la necesidad de una nueva legislación que, «teniendo en cuenta la experiencia de los últimos seis años y las necesidades que imponen nuestras variables exigencias militares y económicas», considerando cuidadosamente «el tiempo durante el cual los veteranos estuvieron movilizados, lo que hicieron o pudieron hacer durante su servicio militar, su edad y necesidades familiares» y «evitando pasados errores»..., «adopte la mejor política en los futuros programas gubernamentales relacionados con los veteranos».

### 13) *Intereses (Deuda Pública).*

Este es quizá el capítulo más escueto del mensaje y del proyecto de presupuesto. En este último sólo se establecen dos epígrafes:

El primero, con un importe de 5.800 millones, cubre los intereses de la Deuda pública.

El segundo, 97 millones, lo constituyen intereses pagados por el Estado, a «trusts» casi siempre, por el uso de sus fondos independientes.

En cuanto al mensaje, salva éste su carencia de una detallada explicación en tal punto con la declaración de que los pagos de intereses que se presupuestan se hallan autorizados con anterioridad por el Congreso, no requiriendo una reaprobación anual; una aclaración hay, sin embargo: la de que por lo menos una cuarta parte de la cantidad presupuestada se destina al abono de los intereses devengados por los bonos públicos de ahorro («saving bonds») poseídos por individuos y «reflejo de la amplia distribución de la Deuda pública en la actualidad».

## IV.—BREVE EXAMEN DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

El proyecto de presupuesto, según advertíamos al comenzar, se presenta al Congreso con un déficit de unos 16.000 millones de dólares respecto de los ingresos previstos para el año fiscal 1951-52, con arreglo

a la actual legislación tributaria. De los dos caminos posibles para obtener el equilibrio presupuestario, emisión de Deuda pública o aumento de los impuestos, el mensaje se inclina resueltamente por el segundo y anuncia la remisión al Congreso de futuras recomendaciones sobre este punto (23).

La estructura del presupuesto de ingresos es extraordinariamente sencilla en el proyecto; dejando a un lado las llamadas «employment taxes», que son en realidad cuotas de seguros sociales, únicamente aparecen cinco conceptos; son, a saber:

1) Contribuciones directas sobre los individuos («Direct taxes on individuals»); su importe se cifra aproximadamente en 27.000 millones de dólares, de los cuales,

a) 26.000 millones corresponden al «individual income tax», verdadero eje del sistema tributario norteamericano.

b) 750 millones pertenecen a las «estate and gift taxes».

2) Contribuciones directas sobre las sociedades («Direct taxes on corporations»). Se cifran en 20.000 millones, englobándose en ellos sin distinción los rendimientos de la contribución ordinaria, «income tax», y sobre los beneficios extraordinarios, «excess profit tax».

3) Contribuciones indirectas («Excises»), en su gran mayoría impuestos sobre el consumo; 8.200 millones de dólares.

4) Renta de aduanas («Customs»), 600 millones.

5) Ingresos varios («Miscellaneous receipts») no comprendidos en los apartados anteriores, 1.300 millones (24).

#### V.—LA VIABILIDAD DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

Es difícil, y arriesgado, predecir la suerte del proyecto de presupuesto comentado; no obstante, cuando ponemos punto final a esta crónica (aproximadamente un mes después de la fecha en que el mensaje presidencial fué remitido al Congreso), parecen definirse los siguientes puntos:

Ninguna o muy poca discusión habrá en torno al presupuesto de fuerzas armadas. Efectivamente, tanto en la Cámara Baja como en el

(23) En efecto, en 2 de febrero de 1951 fué remitido al Congreso un mensaje urgiendo la promulgación de nuevas leyes fiscales capaces de aumentar en 10.000 millones de dólares los ingresos del Tesoro.

(24) Brevemente se puede añadir aquí que el mensaje de 2 de febrero de 1951 distribuye los 10.000 millones a recaudar con arreglo a la legislación fiscal proyectada de la siguiente forma:

Contribuciones directas sobre los individuos. . . . .	4.000 millones
Contribuciones directas sobre las sociedades. . . . .	3.000 »
Contribuciones indirectas. . . . .	3.000 »

Senado, sobre todo en éste, la diversidad de criterios en materia de política exterior se convierte en unanimidad cuando se habla sobre la necesidad de reconstruir rápidamente el poder militar de la nación.

La misma tesis, pero sin tanto énfasis, puede sentarse respecto a la parte del proyecto referente a Seguridad internacional y, concretamente, a ayuda militar y económica a la Europa occidental. Ciertamente figuras del partido republicano de la talla política del senador Taft o del ex-presidente Hoover no son entusiastas de la idea de una defensa a ultranza de la Europa no comunista; pero la tesis de la Secretaría de Estado (extraordinariamente robustecida por el informe de Eisenhower a la nación, radiado en 2 de febrero de 1951) según la cual «defender Europa es defender América», triunfará probablemente y con ella el presupuesto en esta parte.

Lo que pudiéramos denominar parte «civil» o «normal» del proyecto no tiene ni mucho menos un porvenir tan claro y no se puede, en consecuencia, aventurar pronóstico. Ciertamente que los demócratas controlan ambas Cámaras, pero no menos cierto que su mayoría es pequeña (en el Senado la mínima matemáticamente posible) (25), y que en puntos concretos tales como subsidios a la agricultura, seguro de enfermedad, ayuda a la enseñanza elemental, se halla muy dividida. Hay que tener en cuenta que tanto en el Senado como en la «House» hay elementos demócratas resueltamente opuestos a las medidas del «Fair Deal» y que una gran parte de la mayoría del partido democrático la forman los senadores y representantes de los once Estados del «Solid South» (26), discrepantes en muchos puntos con la administración del Presidente Truman.

---

Poco puede añadirse por vía general a lo que queda expuesto: la retórica tiene poco o nada que hacer en una crónica informativa y menos en la referente a un proyecto de presupuesto, en el que las cifras y su distribución constituyen los únicos medios de expresión. La realidad es que, por tercera vez en lo que va de siglo, los Estados Unidos,

---

(25) La composición concreta actual (determinada por las elecciones de noviembre del pasado año 1950) de ambas Cámaras («Congress»), es la siguiente: Senado: Demócratas, 49; republicanos, 47. «House»: Demócratas, 235; republicanos, 199; otros, 1.

(26) Aun a riesgo de dar una información conocida por el lector, diremos que estos once Estados tradicionalmente demócratas desde la Guerra de Secesión son Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Georgia, Florida, Alabama, Mississipi, Luisiana, Tennessee, Tejas y Arkansas.

También tradicionalmente este mar democrático ha tenido un islote republicano en los condados del Noreste de Tennessee; que este año, fieles a su tradición, han vuelto a elegir dos representantes republicanos.

como prácticamente el resto del mundo, han de enfrentarse con una situación de emergencia determinada por las crisis internacionales en la que todas las potencias de la nación, y entre ellas, en plano muy importante, las económicas, han de ser movilizadas. La particularidad de la presente situación frente a las anteriores reside en que, en teoría al menos, la situación es de paz y el proyecto de presupuesto está concebido para mantenerla; este dato, obvio al parecer, tiene una considerable influencia, sobre todo en la opinión pública, pues si ante la guerra y sus necesidades las discrepancias y discusiones internas se allanan y la comunidad mira sin recelo los gastos por cuantiosos que sean, en su fase preparatoria y aun pendiente la duda de si aquélla llegará a ser realidad y mantenida la esperanza de que no llegue a serlo, la tensión interna es fuerte, como siempre que a una nación se le pide un esfuerzo extraordinario sin un hecho ya cuajado de una absoluta evidencia.

MANUEL ALONSO OLEA

Letrado del Consejo de Estado.

