



NOTA DE COYUNTURA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

 @CGBSenado

Senado de la República, 24 de mayo de 2017

LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO DEL PRESIDENTE DONALD TRUMP PARA EL AÑO FISCAL 2018: RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN DE ABRIL CON EL CONGRESO Y ANÁLISIS DE PROSPECTIVA¹



El 5 de mayo, el Presidente Donald Trump promulgó la Ley de Presupuesto Consolidado 2017, por medio de la cual se financiarán las operaciones del gobierno federal estadounidense hasta el fin del año fiscal, el 30 de septiembre próximo. La aprobación de la referida ley en el Congreso se consiguió únicamente después de que la Casa Blanca aceptó hacer ciertas concesiones con respecto a su posición original, incluyendo el retiro del muro fronterizo – propuesta insignia de la campaña de Donald Trump por la Presidencia – de su solicitud de presupuesto. Ante ello, el Presidente Trump anticipó que estaría dispuesto a forzar un cierre del gobierno en la discusión del presupuesto para el año fiscal 2018, a fin de presionar al Congreso a aceptar algunos de los puntos más controversiales de su agenda.

¹ Foto: Tim Mak, “Treasury sanctions targets insurgents”, *Político*, 29 de septiembre de 2011. Consultado el 8 de mayo de 2017 en: <http://www.politico.com/story/2011/09/treasury-sanctions-target-insurgents-064763>.



Introducción

El 5 de mayo pasado, el Presidente Donald Trump promulgó la Ley de Presupuesto Consolidado 2017, mediante la cual el gobierno federal estadounidense financiará sus operaciones durante el resto del año fiscal, que concluye el próximo 30 de septiembre. El acto se dio después de semanas de incertidumbre por la posibilidad real de un cierre del gobierno, ante las irreconciliables diferencias entre la Casa Blanca y el Congreso con respecto al contenido de la legislación presupuestaria, destacadamente la solicitud, por parte del Presidente Trump, de financiamiento para la construcción del muro en la frontera con México – promesa insignia de su campaña por la Presidencia. Ante el *impasse* entre ambas ramas del gobierno, aunado a la ausencia de apoyo incondicional por parte de las mayorías del Partido Republicano en el Congreso a las propuestas del mandatario, Donald Trump debió aceptar el retiro del muro fronterizo de la legislación presupuestaria que, finalmente, ambas cámaras del Congreso avalaron la primera semana de mayo.

Y a pesar de que el magnate y sus funcionarios cercanos calificaron la legislación presupuestaria como un “éxito para la Casa Blanca”, el titular del Ejecutivo sugirió que, en la próxima ronda de discusiones presupuestarias – a llevarse a cabo en septiembre próximo – podría orillar a un cierre del gobierno a fin de presionar al Congreso a aprobar un presupuesto acorde con su agenda de gobierno. Con todo, la decisión de los partidos de trabajar de forma conjunta en el Congreso para lograr la aprobación de un presupuesto distinto al esperado por el Presidente anticipa que éste enfrentará dicha coyuntura en una posición de debilidad relativa frente al Legislativo. Por lo pronto, la promulgación de un presupuesto para concluir el año fiscal 2017 permite realizar un balance de lo ocurrido en las últimas semanas en Washington y analizar los escenarios potenciales de cara a la próxima discusión presupuestaria, que tendrá como base la propuesta de presupuesto publicada por la Casa Blanca el 23 de mayo y que lleva el título de *El nuevo fundamento para la grandeza estadounidense*,² en consonancia con el eslogan de campaña de Donald Trump. A ello se aboca la presente Nota de Coyuntura.

El proceso político y legislativo de aprobación del presupuesto en Estados Unidos

En la Sección 9 del Artículo 1, la Constitución estadounidense otorga al Congreso la facultad de controlar el presupuesto del Estado al exigir que este sea plasmado en leyes. Sin embargo, el Presidente es el responsable de elaborar anualmente una propuesta de presupuesto sobre la cual deben discutir los legisladores. Históricamente, el proceso de conformación, negociación y aprobación del presupuesto se llevó a cabo con base en procedimientos consuetudinarios y, a partir de 1921, también en leyes que gobiernan dicho proceso. El proceso legislativo de aprobación del presupuesto al día de hoy, emana de la Ley sobre Presupuesto y Control para Prevenir el no Ejercicio de Presupuesto Aprobado de 1974.³

² El documento íntegro se puede consultar en Office of Management and Budget, “Budget of the U.S. Government. A New Foundation for American Greatness. Fiscal Year 2018”, *The White House*, 23 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/.../budget.pdf>

³ En inglés *Congressional Budget and Impoundment Control Act*.

El ciclo presupuestario estadounidense se mide por el año fiscal (FY, en inglés), que va del 1 de octubre al 30 de septiembre. De acuerdo con la Ley de 1974, el proceso en cuestión puede dividirse en cinco etapas, cuya duración es variable según la complejidad en las negociaciones pero que, generalmente, tiende a abarcar el año fiscal completo – *i.e.*, desde el momento en que entra en vigor un presupuesto aprobado, Ejecutivo y Legislativo deben comenzar a trabajar en el diseño del siguiente. Las cinco fases son:⁴

- El Presidente somete al Congreso su propuesta de presupuesto: por ley, el titular del Ejecutivo debe enviar su propuesta a más tardar el primer lunes de febrero; sin embargo, en los años en los que hay un Presidente entrante (que, como se sabe, toma posesión el 20 de enero) suele otorgarse una prórroga.
- El Congreso evalúa la propuesta del Presidente y adopta una resolución bicameral en la que establece los estándares y topes presupuestarios para el trabajo en los Comités legislativos.
- Los Comités legislativos de presupuesto y sus respectivos subcomités trabajan en la construcción del dictamen. Es importante señalar que ambas cámaras del Congreso trabajan en sus respectivas versiones del presupuesto.
- Acción conjunta del Senado y la Cámara de Representantes: en vista de que la Constitución establece que ambas cámaras legislativas deben aprobar una iniciativa conjunta en la materia, los Comités de Presupuesto deben negociar las diferencias antes de enviar la iniciativa aprobada al Presidente.
- Acción presidencial: el Presidente puede firmar y promulgar la iniciativa recibida, vetarla y devolverla al Congreso, o no tomar acción alguna de tal suerte que, después de diez días, la iniciativa entra en vigor de forma automática.

Como ya se anticipó, los tiempos del proceso no están siempre establecidos de antemano sino que dependen del equilibrio de las fuerzas políticas en el Congreso, así como de la relación entre esta rama del gobierno y el Ejecutivo. En el mismo sentido, estas consideraciones políticas pueden llevar a que se llegue al plazo del 30 de septiembre – fin del año fiscal – sin que haya un acuerdo sobre el presupuesto. Ante ese escenario, los actores políticos cuentan con dos opciones: la aprobación de resoluciones de continuidad (CR, en inglés) o incurrir en una ausencia de financiamiento y el consecuente cierre del gobierno.

Por resoluciones de continuidad deben entenderse aquellos dispositivos que garantizan el financiamiento a las operaciones del gobierno estadounidense pero que no son en sentido propio una ley presupuestaria, y pueden ser de dos tipos: interinas o “anuales”. Las resoluciones de continuidad interinas se utilizan para evitar un cierre del gobierno al tiempo que se otorga una prórroga a los actores políticos para concluir las negociaciones sobre el presupuesto. Por su parte, las resoluciones “anuales” suplantán en la práctica a la ley presupuestaria. En ambos casos, al tratarse de un instrumento a utilizarse en caso de no haber acuerdo política, el

⁴ James V. Saturno, Bill Heniff y Megan Lynch, “The Congressional Appropriations Process: An Introduction”, Washington, D.C., *Congressional Research Service*, 30 de noviembre de 2016, R42388, p. 2-8.

financiamiento que una resolución de continuidad destina a cada dependencia refleja los mismos niveles que la última legislación aprobada.⁵

La otra posibilidad ante la falta de acuerdo presupuestario es incurrir en una brecha de financiamiento y el consecuente cierre del gobierno,⁶ situación que se da cuando al concluir un año fiscal – o el periodo de vigencia de una resolución de continuidad – no hay ley o resolución aprobada para financiar las actividades del gobierno. Una brecha de financiamiento de corta duración – o en la cual se atraviesa un fin de semana o día feriado – no necesariamente conlleva un cierre del gobierno.⁷ Esto obliga a que se suspendan las actividades de diversas agencias del gobierno federal y se prescindan temporalmente de los trabajadores – con excepción de algunas funciones gubernamentales esenciales como operaciones militares selectas, u otras que generan sus propios recursos (e.g. el servicio postal). Es importante señalar que, por mandato constitucional, ni el Presidente, ni los legisladores ni los jueces pueden dejar de percibir su salario, de tal suerte que es imposible que un cierre del gobierno lleve a que estos servidores públicos se ausenten de sus cargos.

Tabla 1. Brechas en el financiamiento del gobierno estadounidense, 1977-2017

Año fiscal	Presidente	Duración (días)
1977	Gerald Ford (1974-1977)	10
1978	Jimmy Carter (1977-1981)	Hubo tres cierres: uno de 12 días y los otros dos de 8.
1979	Jimmy Carter (1977-1981)	17
1980	Jimmy Carter (1977-1981)	11
1982	Ronald Reagan (1981-1989)	2
1983	Ronald Reagan (1981-1989)	Dos cierres: uno de 1 día y otro de 3.
1984	Ronald Reagan (1981-1989)	3
1985	Ronald Reagan (1981-1989)	Dos cierres: uno de 2 días y otro de 1.
1987	Ronald Reagan (1981-1989)	1
1988	Ronald Reagan (1981-1989)	1
1991	George H.W. Bush (1989-1993)	3
1996	Bill Clinton (1993-2001)	Dos cierres: uno de 5 días y otro de 21.
2014	Barack Obama (2009-2017)	16

Fuente: Elaboración propia con información del Congressional Research Service.

⁵ Salvo que se especifique lo contrario, toda la información incluida en esta nota relacionada con las resoluciones de continuidad proviene de Sandy Streeter, "Continuing Resolutions: Latest Action and Brief Overview of Recent Practices", Washington, D.C., *Congressional Research Service*, 6 de abril de 2011, RL30343.

⁶ Salvo que se especifique lo contrario, todos los datos e información relevante sobre el significado y funcionamiento de un cierre del gobierno estadounidense, proviene de Clinton T. Brass et al., "Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes and Effects", Washington, D.C., *Congressional Research Service*, 5 de mayo de 2017, RL34680.

⁷ *Idem.*

Desde que entró en vigor la referida Ley Presupuestaria de 1974, han tenido lugar 18 brechas de financiamiento del gobierno federal de Estados Unidos, cuya distribución temporal se muestra en la Tabla 1. A pesar de que las décadas de los setenta y ochenta reflejan una considerable abundancia de brechas de financiamiento del gobierno en comparación con el periodo 1995-2017, en el cual sólo han tenido lugar tres episodios, lo cierto es que son estos últimos tres los que mayor impacto han tenido en el escenario político y en la economía estadounidense. En el caso de las brechas de financiamiento que enfrentaron los Presidentes Ford y Carter – con duraciones de entre 8 y 17 días – es importante señalar que, ante la ausencia de precedentes, las agencias del gobierno continuaron operando normalmente.⁸ Fue a partir de 1980 cuando el Departamento de Justicia emitió opiniones jurídicas sobre cómo habría de funcionar un cierre del gobierno en términos de las operaciones que deberían cesar y el personal del que habría que prescindir.

Estas opiniones jurídicas tuvieron un impacto importante pues pusieron más presión sobre los actores políticos para buscar un acuerdo presupuestario en el tiempo establecido – sin un efecto tangible de las brechas de financiamiento, como en el periodo 1977-1980, no había suficientes incentivos para llegar a un acuerdo. Esto se refleja en el periodo del Presidente Ronald Reagan, que a pesar de ser el mandatario que más brechas de financiamiento enfrentó (ocho), ninguna tuvo una duración mayor a tres días. Los tres cierres del gobierno más recientes (años fiscales 1996 y 2014) han sido, entonces, los que más impacto político y económico han tenido para Estados Unidos. Aunque es difícil cuantificar los daños a la economía del país, la Oficina de Programación y Presupuesto de la Casa Blanca estimó los costos del último cierre de gobierno entre 2 y 6 mil millones de dólares en términos de producción no efectuada, una pérdida de entre 0.2 y 0.6% en la tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) para ese año, y aproximadamente 120 mil empleos que no pudieron ser creados durante ese periodo.⁹ Es decir, a pesar de ser el tercer cierre de gobierno más largo en la historia, los analistas lo estiman como el más costoso para el país.

La discusión presupuestaria de abril en el Congreso y su resultado

El 16 de marzo, y de conformidad con las facultades y obligaciones jurídicas en el marco del proceso presupuestario descrito en el apartado anterior, el Presidente Trump presentó el documento *America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again*,¹⁰ mediante el cual esbozó una primera versión de su propuesta de presupuesto para el año fiscal 2018. Ahora bien, la última legislación presupuestaria aprobada por el Congreso tenía como fecha de expiración el 28 de abril de 2017, de modo que la propuesta de la Casa Blanca, si bien apuntaba

⁸ Jessica Tollestrup, “Federal Funding Gaps: A Brief Overview”, Washington, D.C., *Congressional Research Service*, 11 de octubre de 2013, RS20348.

⁹ Office of Management and Budget, “Impacts and costs of the November 2013 Federal Government Shutdown”, *The White House*, Washington, D.C., noviembre de 2013. Consultado el 16 de mayo de 2017 en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/reports/impacts-and-costs-of-october-2013-federal-government-shutdown-report.pdf>

¹⁰ El documento completo se puede consultar en Office of Management and Budget, “America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again”, *The White House*, Washington, D.C., 16 de marzo de 2017. Consultado el 17 de mayo de 2017 en: https://www.whitehouse.gov/sites/.../budget/.../2018_blueprint.pdf

al presupuesto que entrará en vigor hasta del 1 de octubre de 2017, también tuvo el objetivo de influir en las negociaciones del Congreso para conseguir un acuerdo presupuestario para el resto del año fiscal. Aunque en la última sección de esta Nota se analizará más a detalle la propuesta del Presidente Trump, oficializada por medio del documento publicado el 23 de mayo, valga por lo pronto destacar que todos los rubros del presupuesto muestran grandes disminuciones de presupuesto en todas las áreas excepto en Asuntos de Veteranos, Seguridad Interna y Defensa.

Independientemente de las intenciones del Presidente Trump con relación a las discusiones presupuestarias de abril pasado, al final los resultados de la discusión fueron muy diferentes a los que el Presidente Trump inicialmente propuso. La necesidad de contar con un presupuesto que mantuviera los trabajos del gobierno federal generó que la Casa Blanca cediera en algunos puntos con los demócratas tras la aprobación de una resolución de continuidad a finales de abril para financiar hasta el 5 de mayo al gobierno en lo que se discutía la versión final.¹¹ Es importante señalar que, a pesar de que el Partido Republicano cuenta con mayoría en ambas cámaras del Congreso – lo que en principio le permitiría aprobar legislación sin necesidad de buscar acuerdos con la oposición – en el Senado no son suficientes sus 52 escaños para aprobar legislación controversial. Esto se debe a la práctica del filibusterismo, una costumbre histórica en el sistema político estadounidense que, en los hechos, permite al partido minoritario en el Senado sabotear la votación de leyes a menos de que el partido mayoritario cuente con tres quintos de los escaños en la Cámara alta (60 escaños). De ahí que el Partido Republicano haya tenido que ceder ante su contraparte a fin de no forzar a una brecha de financiamiento e incluso un cierre del gobierno.

La propuesta para asignar presupuesto a la construcción de una barrera física en la frontera con México no fue aceptada y era una de las principales amenazas para el apoyo demócrata al presupuesto, por lo que fue eliminada en la versión final, aunque sí se aseguraron mil 500 millones de dólares para seguridad fronteriza, no obstante esta no incluye la construcción de un muro.¹² Los recursos asignados a seguridad fronteriza solo incluyen la reparación y mantenimiento de áreas de la frontera que se encuentran cercadas, sin embargo la Casa Blanca declaró que esto era un presupuesto de inicio para la construcción del muro fronterizo propuesto por Trump. El presupuesto asignado a estas tareas fue de 497.4 millones de dólares, los cuales solo servirán para reemplazar áreas cercadas para el paso peatonal y de vehículos en las áreas donde ya existen, además el financiamiento es solo para una extensión de 40 millas (64 km),¹³ considerablemente menor a las 700 millas (1,126 km) de frontera que se encuentran cercadas.¹⁴

¹¹ BBC, "US budget: Shutdown averted by Congress bill", 28 de abril de 2017. Consultado el 11 de mayo de 2017 en <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39742792>

¹² BBC, "US budget: No cash for Trump's wall in budget deal", 1 de mayo 2017. Consultado el 11 de mayo de 2017 en <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-39767844>

¹³ White House, "H.R. 244 Consolidated Appropriations Act", 3 de mayo de 2017. Consultado el 11 de mayo de 2017 en <https://www.whitehouse.gov/legislation/hr-244-consolidated-appropriations-act-2017>

¹⁴ Ron Nixon, "Otro obstáculo para el muro de Trump: los dueños de las tierras en Texas", *The New York Times en Español*, 9 de mayo de 2017. Consultado el 17 de mayo de 2017 en: <https://www.nytimes.com/es/2017/05/09/otro-obstaculo-para-el-muro-de-trump-los-duenos-de-las-tierras-en-texas/>

También se aprobaron 91.3 millones para infraestructura tecnológica en la frontera y 65.4 millones para la contratación de personal.¹⁵

Las dos principales propuestas que generaron controversia en la propuesta del Presidente fueron el financiamiento al muro en la frontera con México y el financiamiento de la Ley de Cuidado de Salud Asequible, conocida popularmente por el nombre *Obamacare* y la cual ha sido atacada duramente por el Partido Republicano y por el propio Presidente Trump, quien durante la campaña prometió acabar con ella. Durante las discusiones del presupuesto para financiar el gobierno durante el resto del año fiscal 2017, los demócratas en el Congreso se rehusaron a apoyar la propuesta de Trump. Incluso, el Senador Chris Van Hollen, integrante del Comité de Presupuesto, indicó que “la seguridad fronteriza estaba bien, pero no -lo está-desperdiciar dólares de impuestos en un muro”.¹⁶ Finalmente, la propuesta aprobada con apoyo bipartidista y firmada por el Presidente Trump fue por 1.1 billones de dólares luego de que el Partido Republicano hiciera diversas concesiones especialmente sobre continuar el financiamiento a regulaciones medioambientales, financieras y programas sobre el aborto, que han causado polémica con los sectores conservadores.¹⁷

El Partido Demócrata también logró asegurar los pagos que la Ley de Cuidado de Salud Asequible otorga a las aseguradoras con el fin de mantener precios económicos para personas con bajos recursos, algo que el Presidente Trump ha buscado continuamente terminar.¹⁸ Asimismo, se logró financiar a entidades que originalmente habían perdido totalmente sus recursos como el Servicio Público de Radiodifusión (PBS, por sus siglas en inglés) y el Servicio de Radio Pública Nacional (NPR, por sus siglas en inglés), además de otras agencias relacionadas a las artes como la Fundación Nacional para las Humanidades (NEH, por sus siglas en inglés), la Fundación Nacional para las Artes (NEA, por sus siglas en inglés) y la Corporación para la Radiodifusión Pública (CPB, por sus siglas en inglés). Por otro lado, la versión final no incluyó los recortes por 100 millones de dólares que había propuesto para programas de combate al cambio climático, especialmente programas de la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés).¹⁹ Sin embargo, las reasignaciones de presupuesto de otras áreas, especialmente salud y educación, permitieron que la propuesta final aumentara en 15 mil millones de dólares los fondos del Departamento de Defensa, aunque esto fue la mitad de lo que originalmente había propuesto el Presidente Trump.

¹⁵ Ídem

¹⁶ Ted Barret/Deirdre Walsh, “Democrats open to more border security money to avoid funding standoff”, *CNN Politics*, 25 de abril de 2017. Consultado el 13 de mayo de 2017 en <http://edition.cnn.com/2017/04/24/politics/democrats-border-wall-funding-standoff/>

¹⁷ AP, “No shutdown: \$1.1 trillion agreement shows Democrats’ clout”, *Washington Top News*, 1 de mayo de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2017 en <http://wtop.com/government/2017/05/lawmakers-agree-on-1t-plan-government-wide-funding-bill/>

¹⁸ Jordain Carney, “Senate passes funding bill to avoid shutdown”, *The Hill*, 5 de mayo de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2017 en <http://thehill.com/policy/finance/331928-senate-passes-funding-bill-to-avoid-shutdown>

¹⁹ Mythili Sampathkumar, “Democrats save arts funding for NPR and PBS from Donald Trump”, *Independent*, 1 de mayo de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2017 en <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-npr-pbs-public-arts-cuts-democrats-save-funding-budget-a7712421.html#gallery>

Durante las discusiones del presupuesto a finales de abril, otra de las polémicas fueron las declaraciones del Presidente Trump sobre asignar recursos a los programas de asistencia sanitaria (incluida en el *Obamacare*) para Puerto Rico, que finalmente alcanzaron financiamiento por 295 millones de dólares,²⁰ luego de un intenso cabildeo. El Presidente había iniciado la polémica el 26 de abril -con declaraciones vía Twitter - acusando al Partido Demócrata de destinar dinero de los contribuyentes estadounidenses para financiar al "desastroso" *Obamacare* y el sistema de salud en Puerto Rico que, como se sabe, es un Estado libre asociado a Estados Unidos.²¹ Inmediatamente, el Gobernador de Puerto Rico, Ricardo Antonio Roselló respondió por la misma vía declarando que los ciudadanos estadounidenses en Puerto Rico "tienen derecho a ser tratados de forma justa".²²

Tabla 2. Comparativo del presupuesto federal aprobado para los años fiscales 2016 y 2017 (miles de millones de dólares)

	FY2016	FY2017
Agricultura	21.8	20.9
Comercio, Justicia y Ciencia	55.7	56.6
Defensa	514.1	516.1
Energía y Desarrollo Hidráulico	37.2	37.8
Servicios Financieros y Gobierno	23.2	21.5
Seguridad Interna	41.0	42.4
Asuntos Interiores y Medio Ambiente	32.2	32.3
Trabajo, Salud y Educación	162.1	161.0
Poder Legislativo	4.4	4.4
Asuntos de Veteranos	79.9	82.4
Departamento de Estado y Operaciones en el Exterior	37.8	36.6
Transportes y Asuntos Urbanos	57.3	57.7

Fuente: Elaboración propia con información de: Comité Apartidista para un Presupuesto Federal Responsable.

Appropriations Watch 2017, 4 de mayo de 2017. Consultado el 11 de mayo de 2017 en

<http://www.crfb.org/blogs/appropriations-watch-fy-2017>

La versión aprobada del presupuesto prevé un aumento de 3 mil millones de dólares reubicados en Defensa, Seguridad Interna y Asuntos para Veteranos que fueron disminuidos a otros rubros. La Ley de Presupuesto Consolidado de 2017 promulgada por la Casa Blanca el pasado 5 de mayo consta de 14 divisiones con los diferentes rubros del Gobierno Federal que reciben presupuesto. En la Tabla 2 se muestran las principales áreas del gobierno con un comparativo entre el presupuesto recibido para el año fiscal 2016 y el que fue aprobado durante la primera

²⁰ White House, H.R. 244 Consolidated Appropriations Act, Op. Cit.

²¹ David Cordero, "Trump condena intento de ayudas para Puerto Rico", *Diario Metro*, Puerto Rico, 26 de abril de 2017. Consultado el 15 de mayo de 2017 en <https://www.metro.pr/pr/noticias/2017/04/26/presidente-estados-unidos-rescate-financiero-puerto-rico.html>

²² *Ídem*

semana de mayo. En términos generales, los cambios fueron pocos y marginales con respecto al presupuesto anterior, a excepción de los incrementos en seguridad interna, defensa y asuntos de veteranos. En este sentido el Vicepresidente Mike Pence indicó que “estaban complacidos” con la aprobación del mismo, aunque en realidad la versión final había sido diferente a lo solicitado por Trump previamente.

La propuesta de Donald Trump para el año fiscal 2018

Como ya se adelantó, a mediados de marzo, la Casa Blanca presentó una primera propuesta de presupuesto para el año fiscal 2018. Sin embargo, fue hasta el 23 de mayo que se divulgó la propuesta oficial.²³ En el mensaje introductorio, el Presidente Trump reitera que su programa de gobierno está cimentado en al menos 8 grandes reformas: al sistema de salud (derogación y reemplazo de *Obamacare*), al sistema tributario a fin de simplificarlo; migratoria para “proteger a los trabajadores estadounidenses”; al sistema de seguridad social; educativa; reducción en el gasto público; eliminación de la supuesta sobrerregulación gubernamental; y desarrollo de todas las fuentes energéticas. Posteriormente, el documento presenta un diagnóstico de la economía estadounidense, a la que califica como “estancada” y acechada por 20 billones de dólares de deuda, situación por la cual responsabiliza a cinco factores – algunos de ellos presentes constantemente en la retórica del Presidente Trump – a saber: 1) acuerdos comerciales que han provocado la pérdida de empleos estadounidenses; 2) sobrerregulación gubernamental; 3) procedimientos ineficientes para la emisión de permisos a proyectos de infraestructura; 4) altos impuestos corporativos; y 5) poca inversión empresarial.

La distribución del presupuesto discrecional para los departamentos del gobierno federal se encuentra sistematizada en la Tabla 3, y se compara con el presupuesto solicitado por el Presidente Obama para 2017, último año fiscal de su gobierno.²⁴ Adicionalmente, se incluye una columna en la cual se calcula el porcentaje de cambio en el presupuesto solicitado para cada rubro entre los años en cuestión. Antes de pasar a evaluar los principales temas que emanan de la propuesta del Presidente Trump, conviene hacer tres anotaciones generales a la luz de las cifras de la Tabla 3. En primer lugar, y aunque esto no se ve reflejado gráficamente, las cifras solicitadas por la Casa Blanca en su propuesta de presupuesto son prácticamente idénticas a las planteadas en el primer documento, de marzo pasado.²⁵ Aunque es comprensible que el Presidente mantenga sus mismas prioridades de gasto, el desenlace de las negociaciones de abril y mayo en el Congreso demostraron que dichas prioridades eran políticamente inviables para sortear el proceso legislativo. En segundo, la propuesta de Donald Trump solicita una reducción considerable a todos los departamentos del gobierno federal con excepción de aquellos relacionados con la seguridad nacional y el Ejército (Defensa, Seguridad Interna y Asuntos de Veteranos) – el Departamento de Transporte también cuenta con un

²³ Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government. A New Foundation for American Greatness...*

²⁴ Es importante aclarar que las cifras para el año fiscal 2017 de las Tablas 2 y 3 no coinciden. Esto se debe a que, en el caso de la Tabla 2, se trata de cifras autorizadas por la legislación presupuestaria de mayo de 2017, en tanto que las de la Tabla 3 son aquellas que el Presidente Obama originalmente solicitó al Congreso.

²⁵ Véase Alicia Parlapiano y Gregor Aisch, “Who Wins and Loses in Trump’s Proposed Budget”, *The New York Times*, 16 de marzo de 2017. Consultado el 11 de mayo de 2017 en https://www.nytimes.com/interactive/2017/03/15/us/politics/trump-budget-proposal.html?_r=0

incremento importante, aunque por razones diferentes.²⁶ Y tercero, plantea un plan presupuestario para reducir el déficit gubernamental a cero en un plazo de diez años, lo que implica alrededor de 3.6 billones de dólares en reducción de gastos durante la próxima década, lo que previsiblemente tendrá un impacto considerable en la configuración de la economía estadounidense.²⁷ Se volverá a estas anotaciones cuando se revisen las críticas a la propuesta del Presidente en la siguiente sección del presente análisis.

Tabla 3. Comparativo de los presupuestos solicitados para los años fiscales 2017 (Obama) y 2018 (Trump) en mmdd

Departamento del Gobierno	FY2017	FY2018	Porcentaje de cambio
Agricultura	23.4	18.0	-23%
Comercio	9.7	7.8	-19.5%
Defensa	523.9	574.5	+9.6%
Educación	69.4	59.0	-14.9%
Energía	30.2	28.0	-7.2%
Salud y Servicios Humanos	77.9	65.3	-16.1%
Seguridad Interna	40.6	44.1	+8.6%
Vivienda y Desarrollo Urbano	38.0	31.2	-17.9%
Departamento del Interior	12.9	11.7	-9.3%
Departamento de Justicia	18.1	16.4	-9.3%
Departamento del Trabajo	12.8	9.7	-24.2%
Departamento de Estado y otros programas internacionales	37.8	28.2	-25.3%
Departamento del Transporte	12.0	16.2	+35%
Tesorería	12.6	11.2	-11.1%
Asuntos de Veteranos	75.1	78.8	+4.9%

Fuente: Elaboración propia con información de la Casa Blanca.²⁸

²⁶ Como ya se mencionó, en la Tabla 3 se comparan los presupuestos *solicitados* por los Presidentes Obama y Trump para los años 2017 y 2018 respectivamente. Sin embargo, en el caso del Departamento de Transporte, aunque el Presidente Obama solicitó 12 mil millones de dólares, la cifra autorizada por el Congreso fue considerablemente superior: 18.6 mmdd. Esto es importante porque el ajuste que hizo la administración Trump fue a la luz de esta última cifra y no de la *solicitada* en 2017. Véase Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government. A New Foundation...*

²⁷ Justin Sink y Eric Wasson, "Trump seeks \$3.6 trillion in cuts to reshape U.S. Government", *Bloomberg Government*, 23 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://about.bgov.com/blog/trump-seeks-3-6-trillion-cuts-reshape-u-s-government/>

²⁸ Los cálculos del porcentaje de cambio fueron elaborados por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques a partir de las propuestas de presupuesto para los años fiscales 2017 y 2018, disponibles en: Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government. A New Foundation...*; y *Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2017*, The White House, 2016. Consultado el 23 de mayo de 2017 en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/budget/fy2017/assets/budget.pdf>

Más allá de la solicitud general de presupuesto, el documento divulgado el 23 de mayo por la Casa Blanca enlista seis grandes prioridades:²⁹

Defensa.- Como se observa en la Tabla 3, el Departamento de Defensa es el único que registra un incremento porcentual de dos dígitos con relación a lo solicitado por el Presidente Obama para 2017. En esencia, buena parte de las reducciones a los otros departamentos de gobierno son redirigidas hacia este rubro. Con este incremento, el Presidente Trump pretende, entre otras cosas, fortalecer los recursos humanos de las fuerzas armadas en más de 50 mil personas y comprar 84 nuevos aviones de combate. Adicionalmente, se anuncia una reforma al funcionamiento administrativo del Departamento de Defensa, con la cual se pretende ahorrar por medio de la cancelación de contratos de servicios administrativos “redundantes”.

Seguridad fronteriza.- El presupuesto solicitado para el Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés) es de los pocos que registra un incremento en comparación con lo solicitado en 2017 por el Presidente Obama (8.6%). De acuerdo con la Casa Blanca, con los 44.1 mil millones de dólares con que contará dicha dependencia, se incrementará el personal de la Patrulla Fronteriza y del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) en 500 y mil agentes respectivamente. Adicionalmente, se pretenden incrementar las capacidades de estas agencias para aprehender, mantener bajo vigilancia y deportar a los inmigrantes no autorizados en territorio estadounidense, así como invertir para mejorar los protocolos de seguridad cibernética.

Mención especial merece la cuestión del muro fronterizo, una de las prioridades de Donald Trump durante su campaña. Luego de que durante la negociación presupuestaria de abril, el Presidente Trump no consiguió que el Congreso aprobara financiamiento para la construcción de dicha obra, en su propuesta para el año fiscal 2018 señala que 2.6 mil mdd de los 44.1 mmdd destinados al Departamento de Seguridad Interna (DHS) será destinados a desarrollar “infraestructura táctica y tecnológica de alta prioridad para la frontera, incluyendo un muro físico”. Sin embargo, en el documento *FY2018 Budget in Brief*, publicado por el DHS para describir cómo pretende utilizar los fondos solicitados en la propuesta de presupuesto del Presidente Trump, se reconoce que sólo 1.6 mil millones de dólares se utilizarán para construcción de “nuevas porciones de muro”, específicamente 32 millas (52 km) en el Valle del Río Bravo.³⁰

Infraestructura.- El Presidente Trump se ha planteado el objetivo de asegurar financiamiento para un programa de infraestructura de un billón de dólares, lo cual no necesariamente implica que incluyó en su presupuesto semejante cifra. Su plan, señala en su lista de prioridades, es incentivar las asociaciones público-privadas y crear un ambiente de negocios que motive a las empresas a invertir en infraestructura – para este año fiscal, la Casa Blanca solicita una erogación de 200 mil mdd para proyectos de infraestructura. Adicionalmente, se propone la

²⁹ Salvo que se especifique lo contrario, todas las cifras referidas en torno a las seis prioridades de la propuesta de presupuesto para el año 2018 se extrajeron de Office of Management and Budget, *Budget of the U.S. Government. A New Foundation...*, pp. 17-21.

³⁰ U.S. Department of Homeland Security, *FY 2018. Budget in Brief*, Washington, D.C., mayo de 2017. Consultado el 23 de mayo de 2017 en: <https://www.dhs.gov/publication/fy-2018-budget-brief>

desincorporación de la Autoridad Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés) de la estructura del gobierno federal, para convertirla en una “organización no gubernamental sin fines de lucro” (sic) a más tardar para 2021. Esta acción, en opinión de la Administración Trump, ahorraría al gobierno estadounidense 72 mil millones de dólares anuales.

Apoyo a familias y niños.- Específicamente, esta prioridad conlleva el financiamiento de una licencia por maternidad y paternidad de seis semanas con goce de sueldo, así como la expansión del actualmente existente Programa de Seguro de Salud para Niños (CHIP, por sus siglas en inglés).

Reforma a los programas de préstamo estudiantil.- A este respecto, el propuesta presupuestaria del Presidente Trump contempla una simplificación en los planes de financiamiento estudiantil, así como un incremento en el fondo para las llamadas Becas Pell de 1.5 mil mdd, con lo cual la Casa Blanca espera cubrir los estudios de hasta 900 mil estudiantes universitarios.

Ampliación de beneficios para veteranos.- Junto con la Defensa y la Seguridad Interna, Asuntos de Veteranos fue de los pocos rubros que observaron un incremento en el presupuesto solicitado por la Presidencia. Con este incremento, se pretende hacer más eficiente la atención a los veteranos y modificar los programas según sus necesidades específicas.

Reacciones a la propuesta y análisis de prospectiva: alcances y límites de la Casa Blanca

Más allá de las referidas prioridades, enlistadas explícitamente en el documento de la propuesta de presupuesto del Presidente Trump, lo cierto es que descontando los incrementos en Defensa y Seguridad Interna, el resto de los rubros sufre considerables afectaciones. Por lo pronto, ha habido dos grandes ejes de crítica a la propuesta revelada el 23 de mayo:

- *Inviabilidad política y práctica:* Cuando, en marzo pasado, la Casa Blanca divulgó su propuesta preliminar, legisladores del propio Partido Republicano adelantaron que dicho documento jamás se convertiría en ley. Lo que es más, y como ya se ha referido, aún con el respaldo de su partido, para la aprobación del presupuesto el Presidente requiere más votos que los que las mayorías republicanas en el Congreso le pueden conseguir, específicamente en el Senado – donde una mayoría simple no basta para la aprobación de un presupuesto tan controversial como el que se propuso en aquel entonces. A pesar de ello, en su versión definitiva del 23 de mayo el Presidente insistió en los montos solicitados, por lo que es previsible que no sea recibido con entusiasmo por el Congreso, incluso entre legisladores republicanos.³¹

Además del complicado proceso político que la propuesta del Presidente debe sortear, analistas han señalado que el presupuesto solicitado está fundamentado en el supuesto de un crecimiento económico de 3% para la economía estadounidense en 2017, cifra

³¹ Justin Sink y Eric Wasson, *op. cit.*

que contrasta con el 1.9% que pronostican los análisis financieros.³² Esto significa que, aún consiguiendo superar el escenario político desfavorable, el presupuesto solicitado por el Presidente Trump es también inviable en la práctica.

- *Considerables afectaciones a los más pobres:* Previamente se mencionó que la propuesta de Donald Trump no sólo contempla recortes para el año fiscal 2018, sino que anticipa un plan presupuestario a diez años después los cuales el gobierno de Estados Unidos lograría contar con una balanza superavitaria. Estos recortes, aunados a una propuesta de reforma fiscal que se basa esencialmente en la reducción de la tasa de impuestos corporativos, tendrían un impacto considerable en los estadounidenses más pobres. Y es que, de acuerdo con varios medios de comunicación, de implementarse el plan presupuestario del Presidente Trump, el programa *Medicaid* – que brinda asistencia médica a los más pobres – enfrentaría recortes por hasta 800 mil mdd durante el periodo en cuestión, al tiempo que se flexibilizarían las reglas de implementación para políticas de combate a la pobreza en los estados.³³

Tanto la naturaleza de las críticas a la propuesta del Presidente Trump, como el desenlace de las negociaciones legislativas de abril anticipan un escenario complicado para el titular del Ejecutivo. La negociación para seguir financiando al gobierno hasta septiembre mostró a los republicanos que los demócratas no permitirán grandes disminuciones al presupuesto en áreas de apoyo social, especialmente para continuar financiando el *Obamacare*, por lo que deberán continuar negociándolo de forma bipartidista para evitar un cierre de gobierno como en 2013. En este sentido, los aumentos y recortes propuestos por Trump serán especialmente polémicos, particularmente en las áreas de defensa y seguridad interna. En este sentido, existe una fuerte oposición a la construcción del muro en la frontera con México que fue uno de los principales puntos del *impasse* entre republicanos y demócratas, y al ser una de las principales propuestas de campaña del Presidente Trump durante la elección se ha insistido fuertemente en ello. En esencia, los resultados de las negociaciones del presupuesto para concluir 2017 son una antesala a la negociación que se dará para el año fiscal 2018.

Al respecto, el líder de la mayoría republicana, el Senador Mitch McConnell, indicó que el acuerdo presupuestario de principios de mayo era una victoria para su partido.³⁴ Por su parte, el Partido Demócrata hizo lo propio, e indicó que la aprobación de este presupuesto, que dejó a un lado los recortes presupuestales que habían sido propuestos a programas sociales y subsidios, era un “ejemplo de cooperación bipartidista”. El Senador demócrata Pat Leahy, uno de los principales negociadores durante la discusión del presupuesto, indicó que la aprobación era un buen “acuerdo para los ciudadanos estadounidenses”³⁵ pues se habían rechazado

³² Dylan Matthews, “The trillions in shocking cuts in Donald Trump’s budget, explained”, *Vox*, 23 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/5/22/15676490/trump-budget-2018-explained>

³³ Max Ehrenfreund, “How Trump’s budget helps the rich at the expense of the poor”, *The Washington Post*, 23 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/05/23/how-trumps-budget-helps-the-rich-at-the-expense-of-the-poor/?utm_term=.a47f204527fb

³⁴ Andrew Taylor, “Donald Trump forced to sign budget that doesn’t include single cent for his promised wall”, *The Independent*, 5 de mayo de 2017. Consultado el 16 de mayo de 2017 en <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/trump-budget-no-mexico-wall-spending-money-government-funding-a7720826.html>

³⁵ *Ídem*

recortes por 15 mil millones. Por otro lado, el Representante republicano Dave Brat e integrante de la facción republicana del llamado *Tea Party* – una de las alas más conservadoras del partido – declaró que el presupuesto era una victoria demócrata y los conservadores habían perdido, criticando que aún con un Presidente y Congreso republicanos, la legislación aprobada “fallaba al incluir reformas claves por las que los republicanos han luchado”.³⁶

Las complicaciones para la aprobación de la Ley de Presupuesto Consolidado 2017 mostró no solo la creciente polarización entre las fuerzas políticas estadounidenses, sino también la fragmentación dentro del Partido Republicano con respecto a las posiciones del Presidente Trump. Es cierto que, a pesar de contar con el control del Congreso, el Partido Republicano no alcanza la mayoría calificada en el Senado para superar el filibusterismo y aprobar la legislación más controversial. Sin embargo, declaraciones de legisladores del propio Partido Republicano después de la aprobación del presupuesto a principios de mayo sugieren que se sienten más cómodos trabajando con sus contrapartes demócratas en el Capitolio que con la Casa Blanca. La revista *Politico*, por ejemplo, señaló en un análisis de la propuesta publicada el 23 de mayo que “no tiene oportunidad alguna de convertirse en ley”.³⁷ Por su parte, Terry Haines (director de la firma de consultoría financiera *Evercore ISI*), ha señalado que el escenario más plausible es que el Congreso mantenga los niveles de gasto estables durante los próximos cuatro años, así como su distribución entre los diversos programas del gobierno federal.³⁸

Conviene recordar que, ante la derrota política que significó la remoción del muro fronterizo del presupuesto para concluir el año fiscal 2017, el Presidente Trump tuiteó lo siguiente: “La razón detrás de un plan negociado entre republicanos y demócratas es que necesitamos 60 votos en el Senado que no están ahí. Debemos elegir más senadores republicanos en 2018 o cambiar las reglas para el 51%. Nuestro país necesita un buen “cierre” [del gobierno] en septiembre para arreglar este desastre”.³⁹ Se trata de la primera vez en la historia en que un Presidente conjura explícitamente un cierre del gobierno. Los comentarios del mandatario fueron recibidos con críticas e irritación en el Congreso, incluso entre miembros del Partido Republicano. El Senador Bob Corker (Tennessee) dijo “desear que alguien le quite [a Donald Trump] su teléfono”. Igualmente, el llamado de Donald Trump a modificar las reglas de procedimiento del Senado para eliminar el filibusterismo enfrentó un rechazo incondicional por parte de prominentes miembros de su partido, tales como el líder de la mayoría republicana en dicha cámara, el Senador Mitch McConnell, y el Senador John Cornyn de Texas.⁴⁰

Por su parte, la Senadora Patty Murray, demócrata y miembro del Comité de Presupuesto dijo que esperaba que los republicanos en el Congreso “hicieran para el próximo presupuesto lo que hicieron para este: ignorar las demandas del Presidente Trump, trabajar con los demócratas

³⁶ *Ídem*

³⁷ Andrew Restuccia *et al.*, “Trump releases budget hitting his own voters hardest”, *Politico*, 23 de mayo de 2017. Consultado en la misma fecha en: <http://www.politico.com/story/2017/05/22/trump-budget-cut-social-programs-238696>

³⁸ Terry Haines citado en Justin Sink y Eric Wasson, *op. cit.*

³⁹ David Wright, “Donald Trump: our country needs a good ‘shutdown’, suggest Senate rule change”, *CNN Politics*, 2 de mayo de 2017. Consultado el 17 de mayo de 2017 en: <http://edition.cnn.com/2017/05/02/politics/donald-trump-shutdown-tweet/>

⁴⁰ Julie Hirschfield Davis, “Trump, in Wake of Deal to Avoid Shutdown Now, Calls for One Later”, *The New York Times*, 2 de mayo de 2017. Consultado el 17 de mayo de 2017 en: https://www.nytimes.com/2017/05/02/us/politics/good-shutdown-congress-trump.html?_r=0

y conseguir un acuerdo”.⁴¹ El Senador Chuck Schumer, líder demócrata en dicha cámara, describió el proceso de negociaciones en los siguientes términos: “fuimos una especie de frente unido, demócratas y republicanos, frente a Trump”.⁴² Y aunque el Presidente de la Cámara de Representantes, Paul Ryan, dijo compartir la frustración del Presidente por no haber conseguido respaldo presupuestario para su agenda social conservadora, lo cierto es que el Partido Republicano en el Congreso actuó como lo consigna la Senadora Murray, dejando de lado la intransigencia de la Casa Blanca y concentrándose en la negociación bipartidista dentro del Capitolio. Al final, tanto la oposición demócrata como la Casa Blanca señalaron el acuerdo presupuestario de mayo como un triunfo para sus respectivas causas. Sin embargo, lo cierto es que los resultados anticipan una negociación complicada para el Presidente por el presupuesto del año fiscal 2018, ya que Donald Trump no sólo luchará con el *filibusterismo* en el Senado, sino que primero deberá convencer a los legisladores de su propio partido de trabajar cerca de él, y no de la oposición como lo hicieron en abril.

Consideraciones finales

Después de cuatro meses en la Presidencia de Estados Unidos, Donald Trump ha enfrentado considerables dificultades para implementar la agenda que lo llevó a ganar la elección del 8 de noviembre de 2016. El ejemplo más claro del funcionamiento de los controles institucionales a la discrecionalidad presidencial fue el reciente proceso de negociaciones que desembocó en la promulgación de una ley presupuestaria para financiar las operaciones del gobierno federal estadounidense por el resto del año fiscal 2017, que concluirá el 30 de septiembre próximo. Al final, el Presidente debió ceder en algunos de los temas que le son más importantes, tales como la construcción del muro en la frontera con México. Más aún, la distancia que medió entre la Casa Blanca y la facción republicana en el Congreso durante el proceso anticipa una negociación igualmente difícil para el Presidente Trump hacia la confección del presupuesto para el año fiscal 2018, más aún después de que la Casa Blanca mantuvo su enfoque presupuestario en la propuesta divulgada el 23 de mayo. Llegado el momento, el Presidente cuenta con las facultades para orillar a un cierre del gobierno en septiembre próximo, a fin de presionar al Congreso a ceder a sus objetivos. Sin embargo, la debilidad política de la Casa Blanca al momento previsiblemente llevará al fracaso una estrategia de presión agresiva como esta.

⁴¹ *Idem.*

⁴² Carl Hulse, “Why Congress’s Bipartisan Budget Deal Should Make Trump Worried”, *The New York Times*, 1 de mayo de 2017. Consultado el 17 de mayo de 2017 en: <https://www.nytimes.com/2017/05/01/us/politics/congress-budget-deal-democrats-republicans.html>



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplanher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración del documento:
Carlos Noricumbo Robles
J. Enrique Sevilla Macip