

México D.F. Viernes 19 de noviembre de 2004

## **ECONOMIA MORAL**

**Julio Boltvinik**

***La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente***

### **Reforma constitucional inviable**

- **Fecha límite sesga la labor legislativa**
- **Logros significativos de diputados**
- **El Presupuesto de Egresos no puede ser "vetado"**

**SALVO SI EL PRESIDENTE** de la República decidiera intentar un camino de confrontación con el Congreso de la Unión, acudiendo a una interpretación muy torcida del llamado derecho de veto presidencial, habría concluido el día de ayer en la madrugada la labor legislativa sobre el paquete económico de 2005. Es buen momento para dar una mirada a vuelo de pájaro a lo ocurrido, que claramente puede dividirse en dos partes: lo ocurrido con la Ley de Ingresos (LI) y la llamada miscelánea, por una parte, y lo ocurrido con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

**SON FACULTADES EXCLUSIVAS** del Ejecutivo presentar la iniciativa de LI y el Proyecto de Decreto del PEF (artículo 74 de la Constitución). Pero mientras la primera debe ser dictaminada y aprobada por ambas cámaras del Congreso, la revisión, modificación y aprobación de la segunda es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 75). En la miscelánea fiscal (MF), además de requerirse la aprobación de ambas cámaras, puede haber iniciativas provenientes del propio Congreso y de las legislaturas de los estados (excluye a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

**EN ESTE PERIODO** legislativo "se estrenó" una reforma constitucional (fracción IV del artículo 74) que establece el 8 de septiembre como fecha límite para que el Ejecutivo presente a la Cámara de Diputados sus iniciativas de LI y de PEF, y el 15 de noviembre como la fecha límite la cámara para aprobar el PEF.

**ESTA REFORMA TIENE** una inconsistencia evidente, que se presenta en los años de cambio de Presidente, ya que el nuevo texto mantiene uno previo que señala que, en esos casos, la fecha límite para que el Ejecutivo presente el paquete económico es el 15 de diciembre, pero el límite para la Cámara de Diputados (ya que no se especifica otra) sigue siendo el 15 de noviembre.

**EN LA EXPERIENCIA** de este año saltaron otras inconsistencias. Es claro que no se puede poner fecha límite para la aprobación del PEF, que compete sólo a la Cámara de Diputados, si no se ponen fechas límites también a la LI y, en su caso, a la miscelánea fiscal que la sustenta. Tal como está, la presión de los tiempos recae de manera exclusiva en esa Cámara. La LI y la MF, que según establece el artículo 72 (inciso h) deben tener como cámara de origen la de diputados y como revisora la de senadores, la cual puede aprobar sin cambios las minutas que le envíe la legisladora o devolvérsela con observaciones.

**PARA APROBAR EL PRESUPUESTO** es indispensable que haya sido aprobada (y en rigor promulgada) la LI, ya que ésta fija los recursos de los que dispondrá la Federación. Pero como ni la Constitución ni la Ley Orgánica del Congreso establecen un calendario para la aprobación de la LI, ni mucho menos para la cadena de acciones que hacen posible su promulgación, la presión recae unilateralmente en la Cámara de Diputados. Esta tiene que aprobar el PEF a más tardar el 15 de noviembre sin importar cuándo reciba la minuta con observaciones a la LI y a la MF de parte de la legisladora, o cuando ésta apruebe la que le envió la Cámara de Diputados.

**EN ESTA CADENA** de acontecimientos no hay que olvidar que una vez aprobados por ambas cámaras los proyectos de decreto pasan al Ejecutivo, quien puede regresarlos con observaciones (artículo 72, fracciones a, b y c). Esto se aplica tanto a la LI como a la MF (pero no se aplica al PEF, que no puede ser "vetado"). El Ejecutivo tiene 10 días útiles para hacer estas observaciones. Si las hiciera, se requeriría mayoría de dos tercios (en ambas cámaras) para sostener lo rechazado por el Ejecutivo y hacerlo ley o decreto; de otra manera, prevalece el veto. Todo esto consumiría tiempo, haciendo del límite temporal del 15 de noviembre una quimera. Esta fecha, por tanto, no puede ser interpretada con rigidez, porque no están previstos los amarres para hacerla viable. La razón para adelantar la fecha de aprobación del PEF es dar tiempo a los gobiernos y poderes legislativos de las entidades federativas para formular sus propios presupuestos, ya que las participaciones y aportaciones que reciban de la Federación son determinantes. Pero veamos su viabilidad. Hagamos un ejercicio suponiendo que los legisladores otorgan prioridad absoluta al paquete económico. Recordemos que el pleno de la Cámara de Diputados celebra sesiones ordinarias los martes y jueves, y que las iniciativas deben ser conocidas en el pleno para ser turnadas a comisiones.

**SI EL PAQUETE ECONOMICO** recibido el 8 de septiembre se turna a comisiones al día siguiente de su recepción, las comisiones respectivas (Hacienda y Presupuesto) pueden empezar a abordar el asunto a la semana siguiente, lo que sitúa hacia el 14 y 15 de septiembre el inicio del procedimiento, a dos meses de la fecha límite. Sólo nueve semanas para aprobar actos legislativos sumamente complejos, por el detalle que suponen, por los intereses múltiples que se ven afectados o beneficiados, y por la complejidad política que las decisiones involucradas conllevan. Si a esto se añade el carácter secuencial de los eventos, y el carácter contingente de algunos, los tiempos resultan sumamente reducidos. Veamos.

**SUPONGAMOS QUE EN** ambas cámaras se llega al acuerdo parlamentario de dar a las respectivas comisiones de Hacienda dos semanas para dictaminar la LI y la MF. Esto significa que, con el calendario de 2004, el dictamen de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados sobre la LI y la MF podría estar aprobado el 29 de septiembre.

**RESPETANDO LAS REGLAS** sobre las dos lecturas que requieren los proyectos de decreto, eso significaría que el pleno de la Cámara de Diputados podría aprobarlo el 5 de octubre. Si suponemos una altísima eficiencia en el armado de minutas y el envío a la colegisladora, el 7 de octubre el pleno de la Cámara de Senadores podría turnarlo a la Comisión de Hacienda. Si otorgamos a ésta el mismo plazo (dos semanas), su dictamen estaría listo el 21 de octubre. La primera lectura en el pleno podría realizarse el 26 de octubre y discutirse y aprobarse el 28 de octubre, cuando quedan ya sólo 15 días para el límite "fatal" (como interpretaron algunos legisladores). Si suponemos, como ocurrió este año, que el Senado devuelve el proyecto con observaciones, los tiempos resultarían ya rebasados, inclusive si suponemos que la Cámara de Diputados decida, tratando de cumplir el plazo constitucional, aceptar sin más las observaciones del Senado, pervirtiendo la función legislativa (como lo hizo este año).

**EN EFECTO, SIN VIOLENTAR** las normas de procedimiento, el pleno de la Cámara de Diputados podría, sesionando el lunes primero y el miércoles 3, aprobarlo el 3 de noviembre y enviarlo al Ejecutivo para su promulgación. Como el Ejecutivo tiene 10 días útiles para observar la LI y la MF, esto sitúa la fecha de promulgación de estas disposiciones el 17 de noviembre (si no hay observaciones). El límite quedó hecho añicos.

**LA INVIABILIDAD DE** la reforma se demuestra porque aun en los supuestos más favorables (la Cámara de Diputados acepta las observaciones de la colegisladora y el Ejecutivo no ejerce el veto), los tiempos son insuficientes. La experiencia de este año muestra que entre la aprobación de la LI y la MF, y el dictamen final del PEF en la Comisión de Presupuesto de la Cámara, debe haber al menos dos semanas para evitar los múltiples errores y la improvisación extrema. Se necesita reformar la reforma.

**UN POCO DE OPTIMISMO** antes de seguir. La experiencia de este año muestra un lado luminoso, que es necesario valorar ampliamente. Una porción significativa (aunque marginal, pero en materia de presupuestos públicos la mayor parte de cualquier presupuesto está comprometido, es lo que se llama regularizable en la jerga presupuestaria) de la asignación fue decidida por los diputados y diputadas que representamos a la República en el sentido pleno del término.

**NUESTRA PLURALIDAD ES** la pluralidad de la población del país. No es el caso de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda (y del resto del gobierno), que siempre han definido el presupuesto. Ellos son

burócratas (en el sentido no peyorativo del término) que fueron designados en cascada por el Presidente, el secretario, los subsecretarios, etcétera. No viven, como los diputados, en todos los rincones del país. No tienen que rendir cuentas a la población de su distrito que los eligió. Ellos rinden cuentas a las casas de bolsa, a los clubes de ricos y a los organismos financieros internacionales.

**EN LA COMISION DE** Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, por primera vez en mucho tiempo el dictamen del PEF no lo hizo la Secretaría de Hacienda, sino los diputados de todas las comisiones, interactuando con la de presupuesto. Este es un cambio enorme.

**UNA RED DE POR** lo menos 200 diputados y diputadas, sumamente activos, lograron reasignar un monto de casi 100 mil millones de pesos a prioridades indiscutibles de la nación (excepto para la ideología neoliberal): el campo, la educación (sobre todo superior), infraestructura, respetando al mismo tiempo los programas importantes del Gobierno federal e inclusive asignándoles recursos adicionales (Oportunidades, Seguro Popular).

**DESDE EL PUNTO DE** vista técnico, el ejercicio llevado cabo parece muy precario. No hay criterios de impacto en el crecimiento económico, en la reducción de la pobreza ni criterios de costo beneficio o de costo efectividad, que guiara sistemáticamente la asignación de recursos para maximizar su impacto. Pero la Secretaría de Hacienda también carece de estos criterios. Ante la arbitrariedad tecnocrática del gobierno, la Cámara de Diputados opuso la "arbitrariedad" política que, sin duda, es menos mala. Es deseable complementarla con criterios técnicos que el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la cámara debiera proveer, pero que no hace.

**PARA HACER POSIBLE** un proceso racional de definición del PEF y de la LI se necesita repensar la reforma constitucional que no funcionó. Una posibilidad es alargar un poco más los plazos. Por ejemplo, ampliar el periodo legislativo para que empiece el 15 de agosto, fecha en la que el Ejecutivo debería presentar el paquete económico y ampliar el plazo para tener el PEF al 30 de noviembre (tres meses y medio en lugar de los dos meses y una semana actuales). Pero no bastaría. Es necesario reglamentar los tiempos de todos los pasos, incluyendo los contingentes, para evitar que las presiones de tiempo recaigan en la Cámara solamente y, sobre todo, que distorsionen las decisiones. Esto se podría hacer en las leyes reglamentarias (Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y Ley Orgánica del Congreso). La otra tarea es eliminar incertidumbres del proceso. Una manera de hacerlo es estableciendo en la Constitución que la LI debe basarse en la legislación fiscal aprobada y promulgada al 30 de junio. De esta manera, la tarea de LI sería mucho más sencilla, y las tareas legislativas (sobre todo de la Comisión de Hacienda) se distribuirían mejor a lo largo del año. Las reformas fiscales se reservarían para el otro periodo ordinario de sesiones, que la reforma amplió y que ahora es de tres meses (1° de febrero al 30 de abril).

***jbolt@colmex.mx***