

México D.F. Viernes 3 de diciembre 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

Fox, el presupuesto y la planeación

● Para acusar a la Cámara de Diputados recurre a la antineoliberal planeación

TAL COMO HABIA ANUNCIADO, Vicente Fox "impugnó jurídicamente" el decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado por la Cámara de Diputados (CdeD). El camino elegido, a sabiendas que la inmensa mayoría de los juristas mexicanos lo consideran inválido, fue devolver con observaciones el mencionado decreto. Como veremos con detalle más adelante, mientras que el Presidente quiere negar el derecho al Legislativo a tomar decisiones sobre asignaciones específicas, le complace enormemente lo contrario: que el Ejecutivo pueda participar activamente en el proceso legislativo:

Considero importante destacar que, como ya lo he señalado ante esa Cámara de Diputados en otras ocasiones, la posibilidad de hacer observaciones a los proyectos de leyes y decretos emitidos por el Poder Legislativo constituye una forma de colaboración entre poderes. Ello es así en virtud de que permite participar al titular del Ejecutivo federal en el proceso legislativo, mediante la posibilidad de hacer llegar a los ciudadanos legisladores información, objeciones o cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en cuenta durante el proceso legislativo. (pp. 3-4)

NOTESE QUE SE REFIERE a las leyes y decretos emitidos por el Poder Legislativo y no por la CdeD como facultad exclusiva. Es obvio que la información, las objeciones y los cuestionamientos pueden hacerse llegar, de manera más eficiente, durante el proceso de discusión y dictamen de las iniciativas. El Ejecutivo suele estar presente en las reuniones de las comisiones de Hacienda y de Presupuesto. El documento de observaciones continúa señalando que el "Ejecutivo federal no busca desconocer la facultad de la CdeD de analizar, discutir y, en su caso, modificar la iniciativa de Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos". De lo que se trata es "únicamente abrir un nuevo espacio de reflexión sobre un instrumento fundamental para el interés de la nación". (p. 4).

LAS OBSERVACIONES ESTAN divididas en dos apartados. En el Apartado A "se exponen las consideraciones técnico-jurídicas que llevaron al Ejecutivo a determinar la necesidad de devolver y realizar observaciones al proyecto aprobado por esa H. Cámara de Diputados. Por su parte, el Apartado B comprende las observaciones específicas, identificadas por artículo y anexo, mismas que detallan el impacto de las modificaciones realizadas, en relación con las consideraciones generales plasmadas en el Apartado A" (pp. 4-5). Hoy analizo el contenido del Apartado A solamente. Estas se encuentran agrupadas en cuatro secciones; las tres primeras se examinan a continuación.

EN PRIMER LUGAR, el Ejecutivo dice haber detectado una serie de contradicciones e incongruencias, tanto en el texto del propio decreto, como en sus anexos, lo que a su juicio generaría "inseguridad jurídica y problemas de interpretación... y ocasionaría el incumplimiento de obligaciones a cargo del gobierno federal" (p. 8).

EN SEGUNDO LUGAR, en un texto titulado "reducciones y reasignaciones de gasto realizadas por la H. Cámara de Diputados", se desarrolla un largo alegato que conduce a la conclusión que las modificaciones al PEF realizadas en la Cámara violan las disposiciones de planeación y presupuestación vigentes: "... esa H. Cámara de Diputados dispuso una serie de recortes, reasignaciones y creación de nuevos programas que, a mi

juicio, no toman en cuenta elemento de planeación o programación alguno y, en ocasiones, omiten o contravienen las disposiciones legales" (p. 12).

EL TEXTO COMIENZA recordando que, con la promulgación de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en 1976 se instituyó por primera vez en el país la modalidad del presupuesto por programas, que vincula los aspectos financieros (sic) con los programas de trabajo a cargo de los diversos poderes. En opinión del Presidente, o mejor dicho de quien le escribió este texto, el presupuesto por programas "permite vincular la programación del Ejecutivo federal con la distribución de recursos a que se contrae (sic) el PEF". (p. 9).

OLVIDA QUIEN RELATA lo anterior, o no lo sabe, que López Portillo (quien fue presidente del 1° de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982) no sólo promulgó esta ley de presupuesto, sino que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), quitándole la función de egresos públicos a la SHCP y pegando la definición de los egresos con la programación del sector público. Hubo entonces un breve periodo en el cual se intentó -cuando Carlos Tello fue el titular de SPP (diciembre 1976 a noviembre 1977)- vincular estrechamente la programación con el presupuesto. Se trató de programar las actividades del sector público de tal manera que la asignación de recursos, la presupuestación, fuese consecuencia derivada de tal programación, y no, como ocurría hasta entonces, una actividad autónoma absolutamente discrecional. La historia de este frustrado intento (que se desandó rápidamente a partir de la renuncia de Tello en noviembre de 1977) está por escribirse.

EL TEXTO DE OBSERVACIONES presidenciales, ignorante de esta parte de la historia, se salta hasta 1983, año en el cual, ya bajo la presidencia de Miguel de la Madrid (quien fue el tercer titular de SPP, después de Ricardo García Sainz, quien sustituyó a Carlos Tello, y bajo cuya égida se terminó de deshacer esa ambiciosa idea de subordinar el presupuesto a la programación), se reforma la constitución (artículo 26) para establecer el "sistema nacional de planeación democrática".

ES ALTAMENTE PARADOJICO, a primera vista, que haya sido el primer presidente neoliberal del país el que haya hecho esta reforma que, aparentemente, instituyó la planeación en el país, ya que si hay algo extraño y abominable para los neoliberales es la planeación (la antítesis, al menos parcial, del dios mercado). En mi opinión, ésa fue una fuga hacia delante (en la triada presupuesto, programación del sector público, planeación, la planeación es lo más distante, lo más lejano del presupuesto) para debilitar las simientes de una verdadera programación del sector público. El burócrata llegado a los niveles del poder superior de la nación descubre que el poder consiste en tomar decisiones para favorecer a quien uno quiere favorecer. La programación del sector público debilita esta esencia del poder. Qué mejor, por tanto, que dar la impresión que se está planificando, qué mejor disfraz que la parafernalia casi infinita de planes y programas que se derivan de la Ley de Planeación, mientras se mantiene intacto el poder de decisiones discrecionales. Esta es la verdadera razón del enojo del Ejecutivo: el traslado parcial del poder discrecional hacia la CdeD.

ESTA LINEA INTERPRETATIVA que tiene algo de especulativa, se ve reforzada porque al final de su gobierno (1987-1988), De la Madrid eliminó todas las áreas de planeación del gobierno federal, bajo el pretexto de la necesidad de hacer recortes al gasto. Reconoció que eran áreas decorativas y, por tanto, prescindibles. Pocos años después, Salinas de Gortari, quien había sido el cuarto titular de SPP, eliminó esta secretaría, restaurándole a la SHCP no sólo el enorme poder que tuvo antes de López Portillo, sino aún mayor.¹

SABEDOR DEL PAPEL mistificador de la planeación, sobre todo para un proyecto neoliberal, y callando lo que todos sabemos, que la planeación ha sido en nuestro país tarea irrelevante, Salinas de Gortari no propuso la derogación de la Ley de Planeación ni del artículo 26 constitucional. Zedillo, último titular de SPP, continuó cómodo con este esquema institucional, que hereda a Fox.

FOX, EN CONTRADICCION con lo que establece la Ley de Planeación (artículos 14 y 15), que hace de la SHCP titular del proceso de planeación nacional (facultad que heredó de la SPP al fundirse ambas secretarías²), encargó la formulación del Plan Nacional de Desarrollo a una oficina de la propia presidencia (que comandaba Carlos Flores Alcocer y que ahora ha desaparecido). Es a todas luces evidente que la planeación en el gobierno de Fox es irrelevante y casi inexistente.³

PUES BIEN, TODO este largo rodeo era necesario para mostrar el cinismo con el cual está redactada la sección de observaciones que estamos analizando. Veamos. Dice Fox, refiriéndose a la Ley de Planeación: "Asimismo, establece que para la ejecución del plan y los programas las dependencias y entidades elaborarán

programas anuales que deberán ser congruentes entre sí y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales" (p. 10). En efecto, la Ley de Planeación (artículo 7) es muy precisa: "El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de ley de ingresos y los proyectos (sic) de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo".⁴ Sin embargo, no he encontrado tal referencia. En la carta con la que envía el proyecto de PEF, el Ejecutivo hace alusión a "los objetivos del programa de gobierno", pero no menciona el programa global anual ni los sectoriales, especiales y regionales, cometiendo un acto de clara omisión. A pesar de ello, acusa a la CdeD de violar la Ley de Planeación.

EL PRESIDENTE CONTINUA esta sección diciendo: "Si bien esa Soberanía cuenta con la facultad de modificar la iniciativa del Ejecutivo y realizar adecuaciones a la misma, ello no significa que lo pueda hacer sin considerar el resto del marco constitucional y legal al que, sin lugar a dudas, debe sujetarse" (p. 12).

EN TERCER LUGAR, el Presidente acusa al Legislativo de invadir la esfera del Ejecutivo. Para hacerlo, identifica ejecutar con administrar. Cita después diversas definiciones de administración. Vuelve al texto constitucional (artículo 74) para argumentar que la facultad de modificación y aprobación del PEF no implica su aplicación o ejecución (p. 15). Continuando el análisis falacioso, en el que identifica decidir con ejecutar, separa la autorización del gasto de la determinación de las actividades, obras o servicios que con él deben financiarse, para concluir ya con cierto tono de enojo: "lo que no puede legalmente aceptarse es que, en sustitución del Ejecutivo, el decreto tome las decisiones sobre cuáles obras o servicios corresponde realizar" (p. 16). Como si fuese posible autorizar gasto sin referencia a qué se hará con él, olvidando la perorata sobre el presupuesto por programas.

¹ Durante el gobierno de Echeverría, y probablemente también en el de Díaz Ordaz, existió la Secretaría de la Presidencia, en la que funcionaba la Dirección de Inversiones Públicas, que autorizaba todo a los proyectos de inversión pública. Es decir, desde entonces el poder de Hacienda estaba parcialmente segmentado.

² No fue una fusión total, porque una parte de la SPP (la que comandaba Carlos Rojas y que operaba el Programa Nacional de Solidaridad) se fusionó para formar la Secretaría de Desarrollo Social.

³ Un reflejo de ello es la inexistencia de áreas en la SHCP dedicadas al tema de la planeación. Como herencia de la fusión de la SPP con la SHCP, sobrevive el término programación en los nombres de dos direcciones generales de la SHCP (en la Subsecretaría de Egresos). Sin embargo, cuando se revisan sus funciones salta a la vista la escasa importancia que tiene la programación del quehacer público. En lugar de la tarea de formular el *programa anual global*, los programas especiales y regionales, tal como estipula la fracción VI del artículo 14 de la Ley de Planeación, encontramos que estas direcciones generales sólo tienen la responsabilidad, de acuerdo con el reglamento interior de la SHCP, de "analizar y emitir opinión en relación con ellos".

⁴ Este artículo 27, al que hace referencia el texto de las observaciones, estipula que deberán formularse programas anuales sectoriales, regionales, institucionales y especiales anuales; adicionalmente, el artículo 14 estipula que la SHCP debe "elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan".

jbolt@colmex.mx