

de desarrollo (educación, infraestructura, alivio a la pobreza aguda, etcétera) sean crónicamente insuficientes y los programas multianuales de gastos se interrumpen a menudo. En este contexto, parece necesaria una reforma fiscal amplia (para fortalecer los ingresos fiscales y a la vez reducir las distorsiones).

En el protector entorno actual creado por los altos precios del petróleo, ¿deberían volverse más ambiciosos los objetivos en cuanto al déficit

presupuestario y deberían fortalecerse los ingresos fiscales de manera perdurable?

México ha presenciado una reanudación del crédito a los consumidores y a la vivienda. Sin embargo, el crédito a las empresas privadas permanece incierto, a pesar de que hace más de un año se aprobaron varios cambios orientados a reforzar el marco legal para las transacciones aseguradas.



Escritos de frontera

De la división de poderes y el gasto del poder Ejecutivo

ARTURO DAMM ARNAL

I

La división de poderes tiene como fin evitar que un poder, el del gobierno, que en ciertas circunstancias puede ser arbitrario, en el mejor de los casos, y peligroso, en el peor, se deposite en una sola mano, de tal manera que uno sea el poder Ejecutivo, otro el Legislativo, y otro más el Judicial. Se trata, separando las funciones del gobierno en los tres poderes que lo integran, de dividir una fuerza que, indivisa, puede terminar negando aquello que debe afirmar: los derechos de la persona, derechos que el Estado, sus leyes, sus instituciones y sus gobiernos deben reconocer plenamente, definir puntualmente y garantizar jurídicamente, derechos a la vida, la libertad y la propiedad.

Al poder del gobierno hay que limitarlo, dividirlo y atomizarlo: limitarlo con leyes que establezcan, afirmando los derechos de la persona, los límites de la acción gubernamental; dividirlo separando en tres las tareas del gobierno, la ejecutiva, la legislativa y la judicial; atomizarlo separando, nuevamente en tres,

los niveles del gobierno, de tal manera que uno sea el federal, otro el estatal, y otro más el municipal. El objetivo es limitar, dividir y atomizar un poder que, ilimitado, unificado y grande termina siendo una amenaza en contra de la vida, la libertad y la propiedad de las personas.

Lo que se pretende al limitar, dividir y atomizar el poder gubernamental es minimizar al máximo las posibles arbitrariedades del gobierno, pretensión que ha sido siempre la razón de ser del liberalismo.

II

Desde la Constitución de 1857 México es (algunas veces, las más, lo fue sólo nominalmente; otras, las más recientes, lo es realmente), una república federal, con división de poderes, algo a lo que, nadie en su sano juicio, debe oponerse, división de poderes que se mantuvo en la Constitución de 1917, que señala, en el Título Tercero, las tareas de cada uno de los poderes, comenzando por el Legislativo, siguiendo con el

Ejecutivo, y terminando con el Judicial, todo lo cual es acorde con la pretensión de limitar, dividir y atomizar el poder gubernamental, de tal manera que, en primer lugar, unas sean las tareas del Ejecutivo, otras las del Legislativo, y otras más las del Judicial, y que, en segundo término, cada uno de estos poderes sirva de contrapeso a los otros.

Sin embargo, lo que con toda propiedad podemos llamar *la batalla por el presupuesto*, mostró que esa división de poderes, al menos para efectos presupuestarios, más que ayudar estorba, y la razón de ello tiene que ver con la concepción que, en torno a la división de poderes, tienen quienes redactaron, entre otros, el artículo 74 constitucional, en el que se definen y detallan las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, entre las cuales se encuentra la de “examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación...”, lo cual supone la autoridad para modificar dicho presupuesto, es decir, para disponer de manera distinta a la propuesta por el Ejecutivo federal. Si no fuera así, ¿qué sentido tendría el examen, la discusión y la aprobación del mentado presupuesto por parte de los diputados?

Existen, en esencia, dos maneras de concebir y practicar la división de poderes. La primera consiste en que cada poder realice, únicamente, sus tareas naturales, entendiendo por naturales aquellas sin cuya realización ese poder deja de ser ese poder. La tarea natural del poder Legislativo es la redacción y promulgación de leyes, y la del Judicial velar por el cumplimiento de esas leyes y castigar a quien las viole. La tarea natural del poder Ejecutivo es la realización de todas las otras tareas del gobierno, cuyo catálogo abarca desde la educación preescolar, primaria y secundaria, pasando por la atención a los más pobres, hasta llegar a la promoción de la cultura y las artes.

La segunda manera de imaginar y ejercer la división de poderes consiste en que cada uno de los poderes gubernamentales tenga injerencia en las tareas de los otros, tal y como sucede con el Legislativo, que entre sus facultades cuenta con la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, que es, mayoritariamente, el presupuesto de egresos del poder Ejecutivo federal. Otra tanto sucede con el Ejecutivo, para quien, entre las facultades que le otorga la Constitución se encuentra, según lo establecido en su artículo 89, la de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, ejecución que debe ser parte de las tareas del Ejecutivo, promulgación que debe ser tarea exclusiva del Legislativo.

III

Para quienes redactaron la Constitución, la división de poderes debe practicarse como la injerencia de uno de esos poderes en las tareas de los otros, lo cual, cuando se trata de la injerencia del Legislativo en las tareas del Ejecutivo, y si el partido político que detenta el segundo poder no tiene mayoría absoluta en el primero, puede generar excesos en el Legislativo que terminan convirtiéndose en defectos en el Ejecutivo: exceso es que el Legislativo pueda imponer un presupuesto al Ejecutivo, y defecto es que el Ejecutivo deba aplicar un presupuesto con el que, en el mejor de los casos no esté de acuerdo o, en el peor, con el cual simple y sencillamente no pueda operar, lo cual, de entrada, resulta injusto, por una razón muy sencilla: el Ejecutivo es responsable por la realización de una serie de tareas, pero no de decidir y elegir el monto y destino de los recursos necesarios para su realización, decisión y elección que quedan en manos de los diputados.

¿Hasta qué punto es un contrapeso eficaz, al poder del Ejecutivo, la facultad del Legislativo para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual supone la facultad para disponer, en materia de gasto, de manera distinta a la propuesta por el Ejecutivo? ¿Debe la división de poderes ser concebida y practicada como una separación de tareas, para que cada uno de los poderes realice aquellas que le son naturales, o debe ser imaginada y ejercitada como la injerencia de cada uno de los poderes en las tareas de los otros? Para quienes redactaron la Constitución lo correcto es lo primero. ¿Lo es? ¿Se puede, a conciencia, lejos de los intereses electoreros y las descalificaciones viscerales, responsabilizar al Ejecutivo por la realización de sus tareas naturales, si el titular de ese poder no tiene la facultad de decidir y elegir el monto y el destino de los recursos presupuestados, monto y destino que le son impuestos por un poder que, más que contrapeso, ha sido rival?

IV

Tal vez, en los tiempos de la presidencia imperial, un párrafo constitucional como el que apunta entre las facultades de la Cámara de Diputados la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, se justificaba aunque nunca se practicara. En aquellos tiempos, dado el poder de la presidencia imperial, que hizo que la Cámara de Diputados no fuera más que uno de los dos principales brazos polí-

ticos del presidente en turno (el otro era el PRI), se justificaba, al menos nominalmente, la injerencia del Legislativo en las tareas del Ejecutivo, aunque en la realidad era al revés: era el Ejecutivo el que tenía injerencia total en las tareas del Legislativo.

En aquellos tiempos en los cuales, para todo efecto práctico, el Ejecutivo era también Legislativo y Judicial, y con el fin de cuidar las formas, se justificaba añadir a las tareas de los diputados la de examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, diputados que así podían presumir de lo que carecían. Hoy que el Ejecutivo es únicamente ese poder –Ejecutivo–, y que el Legislativo ha dejado de ser lo que era –comparsa de la Presidencia de la República–, llegando a ser, paradójicamente, más de lo que por justicia debe ser, muchas de las facultades que le otorga la Constitución son causa de excesos de su parte y defectos en el Ejecutivo.

La facultad de los diputados para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación que es, en muy buena medida, el presupuesto del poder Ejecutivo federal, se entiende (habrá que ver si también se justifica), en un sistema político en el cual la misma no pasa de ser una facultad nominal, pero no se justifica (habrá que ver si quienes de-

ben entenderlo lo entienden) en uno en el cual se convierte en realidad, razón por la cual la capacidad de disponer de los diputados se convierte en un exceso del Legislativo, que genera defectos en la capacidad de operar del Ejecutivo.

V

Al final de cuentas, como lo ha señalado Ricardo Medina, la política es política fiscal, en sus dos dimensiones: ingreso y gasto, siendo lo segundo lo más importante para todo gobernante, sobre todo los del poder Ejecutivo, gasto que debe ser vigilado en su aplicación, que debe ser honesta y eficaz (sin olvidar que para cualquier político la honestidad empieza por la eficacia), acción de vigilancia que nada tiene que ver con la facultad que hoy tienen los diputados para decidir y elegir el monto y el destino de los recursos que gasta el Ejecutivo, todo lo cual es propio, valga el juego de palabras, de la legislatura imperial, que puede ser tan nociva como en muchos casos lo fue la presidencia imperial.

En éste, como en muchos otros temas, hay que ir más allá de la frontera.

