

El presupuesto federal a debate. En defensa del Legislativo

FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

La reforma constitucional del artículo 74, un hecho histórico

La discusión, modificación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) por la H. Cámara de Diputados y el debate posterior suscitado por el presidente de la República, que lo llevó a una acción de impugnación jurídica por la vía del veto, representan un hecho histórico de gran significación en la vida institucional del país.

Es un hecho histórico por ser la consecuencia inmediata de la reforma al artículo 74 de la Constitución, que tuvo lugar en abril de 2004. Inicialmente, la atención pública se concentró en el aspecto de la norma que anticipaba las fechas de entrega de los documentos que integran el paquete económico propuesto por el Ejecutivo (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos) y que establecía una meta para su aprobación el 15 de noviembre. Esto era importante para el calendario legislativo y permitía a estados y municipios presupuestar adecuadamente y dar certidumbre a la sociedad y a los mercados financieros, pero el cambio más trascendente que quizá no fue adecuadamente evaluado era el cambio institucional que consistía en *darle a la Cámara de Diputados la facultad de modificar el presupuesto*.

Dentro de este nuevo contexto, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Ingresos el 13 de noviembre. El presupuesto se aprobó en la madrugada del 18 de noviembre por 323 votos a favor del PRI, el PRD, el Partido Verde, el PT y el Partido Convergencia, en extensión "formal" de la sesión del día 15. Para sorpresa de todos, a través de un mensaje poco afortunado, el presidente Fox anunció que "impugnaría el presupuesto", una sobre-reacción que ha provocado innecesariamente otro diferendo político, agravado el 29 de noviembre con la seria decisión de vetar el presupuesto. ¿Cuáles son los principales temas?

1. El Ejecutivo envió el PEF con importantes deficiencias, que limitaban el crecimiento del país.

2. El grupo parlamentario opositor lo modificó para ampliar los recursos disponibles y reorientar el

gasto hacia la inversión y contribuir más eficazmente a las prioridades del desarrollo nacional.

3. El problema planteado por el Ejecutivo, reducido a sus justas proporciones, tiene un carácter menor en relación con los problemas de incertidumbre que está provocando.

4. Los argumentos del Ejecutivo tienen un sesgo mediático, pero son atendibles y solucionables sin acudir a "impugnaciones jurídicas" y al veto.

5. La impugnación jurídica, por vía del veto no procede ni política, ni jurídicamente

6. Hay otras soluciones alternativas más sensatas.

El Presupuesto se inscribe en el debate más amplio de la política económica nacional.

El Ejecutivo envió un presupuesto con deficiencias

El PEF enviado por el Ejecutivo por 1 744 370 millones de pesos es prácticamente igual al aprobado en 2004 de 1 716 479 millones de pesos, pero inferior al estimado para el cierre del año de 1 826 089 millones de pesos. Su presupuesto va de la mano con reducir el crecimiento esperado de la economía mexicana del efímero 4% de este año a 3.8% el año próximo; tiene el sesgo que los economistas llaman "contraccionista" sobre la economía nacional. Esto sí atenta contra el Plan Nacional de Desarrollo, ya que se vuelve a alejar de la meta original de 7% de crecimiento.

El PEF del Ejecutivo tampoco ha estado exento de críticas sobre el impacto electoral que conlleva su propuesta. Los principales aumentos se dan en dos programas: Seguro Popular (312%) y Oportunidades (50%), que los expertos han llamado "asistencialistas", aunque tengan un efecto válido sobre las necesidades sociales.

Sin embargo, lo más delicado es que el PEF castiga todo lo que impacta rubros de inversión, que son considerados los verdaderos sustentos del crecimiento y el empleo: inversión en infraestructura física (-26%), carreteras (-23), inversión hidráulica (-30), caminos rurales (-58), urbanización, vivienda y desarrollo re-

gional (-17%). También redujo los recursos a las universidades públicas (-10%) y al desarrollo agropecuario (-10%); el gasto educativo permanece constante; ciencia y tecnología decrece y un importante programa social como el de Empleo Temporal se reduce (-23%). Estas cifras son las que aparecen en el PEF. Además, dentro del trabajo serio que se hizo en la Comisión de Presupuesto y las comisiones temáticas, estas preocupaciones afloraron en las comparecencias de los secretarios Cerisola (Comunicaciones y Transportes), Reyes Tamez (Educación), Usabiaga (Agricultura) y Vázquez Mota (Desarrollo Social). Las deficiencias saltaban a la vista. El secretario Cerisola expresó que con el PEF que se le había enviado ¡no podría construir una sola carretera nueva, sólo la conclusión de obra en curso y mantenimiento!

El problema más severo que tiene la economía mexicana —una de las causas fundamentales que explican por qué no crecemos— es la insuficiencia crónica de inversión pública y privada. Los programas de apoyo social (asistencialismo) mitigan la pobreza, pero no van a la raíz de sus causas. México sólo ha crecido cuando hay aumento en la inversión, que mejora competitividad y genera empleo. Hoy (según cifras del Banco Mundial), con una inversión pública de 1% del PIB y una inversión total, pública y privada, de 20.4% —menor al de 1999— estamos condenados a situaciones de bajo crecimiento.

El grupo parlamentario de oposición corrigió errores

El Presupuesto aprobado en la Cámara de Diputados son 1 818 000 millones de pesos que, sobre el proyecto del gobierno de 1 744 370, tiene 74 mil millones de pesos adicionales; algo más de 1% del PIB. Son recursos adicionales que, contra lo que se dice, amplían la acción del gobierno en lo trascendental, pues lo que reduce es gasto corriente. Son recursos reales sustentados en un mayor precio del petróleo, el ajuste en el déficit y el reconocimiento de ingresos subestimados, por ejemplo, en el Impuesto Sobre la Renta.

La mayor parte de estos incrementos de recursos se canalizan a la inversión federal, estatal y municipal, que se incrementa en 60 mil millones de pesos. Se cumplió el compromiso ante la sociedad de que los recursos excedentes de petróleo por 40 mil millones de pesos se transformarían en inversión y no irían a dar a gasto corriente de operación.

Al gasto adicional, se agregan recursos por “reasignaciones” de una partida presupuestal a otra. Así, los

recursos adicionales totales se canalizan a las grandes prioridades nacionales:

A) 17 mil millones de pesos, para inversión e infraestructura carretera.

B) 21 mil millones de pesos, para recursos adicionales para el desarrollo agropecuario, forestal y pesquero.

C) 19 mil millones de pesos, para la educación, incluso el fortalecimiento de la educación media y superior, y mayores recursos para la universidad pública.

D) 17 mil millones de pesos, para el federalismo, ya que el gobierno federal dejó esta partida en 0.

E) 5 mil millones de pesos, para salud, principalmente equipamiento hospitalario.

F) 4 mil millones de pesos, para inversión hidráulica en el campo y la ciudad.

Cabe subrayar que los dos principales programas de desarrollo social del gobierno, Oportunidades y Seguro Popular *no fueron afectados en un solo centavo*, aún si parte de estos recursos podrían servir para fortalecer los servicios médicos del IMSS e ISSSTE, lo cual parece bastante razonable. En cambio, se fortalecieron otros programas que la secretaria Vázquez Mota había planteado como no atendidos, como el Programa de Empleo Temporal y el de apoyo a Microrregiones.

En síntesis, el PEF se mejoró en aspectos fundamentales: inversión y las principales prioridades nacionales. Así lo justificaron los coordinadores del PRI, PRD, Partido Verde, Convergencia y PT en una conferencia de prensa por demás conciliadora, en respuesta al presidente, y a la que la Segob negó tiempo en cadena nacional.

El veto al presupuesto

La modificación del PEF tiene dos componentes: a) ingresos adicionales y b) reasignaciones (quitar de una partida para darle a otra). En la parte a, los ingresos están garantizados en la Ley de Ingresos que ha sido aprobada y publicada. Debíó quedar superado el problema del precio del petróleo, pues el gobierno aceptó que las ventas del petróleo están cubiertas o garantizadas a 27 dólares, independientemente de que algunas ventas que inciden sobre los ingresos del primer trimestre o del próximo están a más de 30 dólares.

Todo el “problema” se ha centrado en las *reasignaciones* de una partida a otra. El PAN, como vocero del gobierno expresó en las negociaciones iniciales que podrían reasignarse alrededor de 22 mil millones de

pesos, quizás con posibilidad de aumentarlas a 25 mil millones. El grupo de trabajo del PRI consideró que podrían reasignarse entre 30 mil y 36 mil millones. Luego, en una sesión de trabajo con el PRD, esta cifra se fijó a 37 mil millones. La diferencia, entonces, se ubica en alrededor de 12 mil millones de pesos que, en un presupuesto de 1 818 billones, son inferiores a 0.6% del total. *El problema es muy menor.*

El Documento de Observaciones que envió el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, el 30 de noviembre es una especie de “veto timorato” que utiliza el eufemismo de estar enviando observaciones, cuando lo procedente según el artículo 72 constitucional es *desechar* la ley o decreto mediante tales observaciones. En general, éstas tienden a anular los efectos de la reforma constitucional al artículo 74.

Comentarios generales

a) El documento establece que la Cámara de Diputados determinó una *disminución al gasto del sector público por un monto de 37 773.2 millones de pesos respecto a la iniciativa del Ejecutivo*, algo que es claramente falso, ya que el PEF modificado por el Legislativo *aumentó en 74 mil millones de pesos*. Este error increíble permea gran parte del documento.

b) El documento confunde la diferencia conceptual entre “recorte” y “reasignación”. Una reasignación se refiere simplemente a un cambio en “la composición de gasto”, no implica reducción.

c) El documento afirma que la Cámara de Diputados dispuso de una serie de recortes y reasignaciones, y la creación de nuevos programas que no toman en cuenta el marco jurídico de la planeación en México. Llama la atención que ahora se le dé tanta importancia a un Plan Nacional de Desarrollo que fundamentalmente ha sido “letra muerta”. El gobierno es quien ha descarrilado el propio Plan, ya que en cuatro años apenas se han cumplido las metas anuales de empleo y crecimiento. El presupuesto modificado es un intento para evitar que el crecimiento caiga nuevamente en 2005.

El apartado que habla de invasión de competencias va al verdadero fondo de la controversia con el Ejecutivo. Ahí se ve claramente que éste confunde una modificación de asignación de gasto con lo que representa la responsabilidad administrativa de ejecutarlo. De ninguna manera el Legislativo pretende intervenir en aspectos de ejecución o administración del gasto. Sin embargo, debe quedar claro que la facultad de modificar el PEF implica necesariamente la facultad de alterar programas, proyectos, partidas e, incluso, indu-

cir nuevos programas o proyectos, aunque, ciertamente, no ejecutarlos. Así funciona el proceso de modificación del presupuesto en las dos economías más importantes del mundo: el Congreso de Estados Unidos y la Dieta japonesa modifican partidas de gasto y proponen nuevos programas y proyectos.

Finalmente, habiendo analizado cada una de las observaciones del Ejecutivo, éstas no justifican que el gobierno se haya ofuscado ejerciendo un veto que no procede ni constitucional ni políticamente. Dada la flexibilidad que siempre ha tenido la SHCP en materia presupuestal, estos problemas se pueden resolver con voluntad política.

El documento de observaciones hace referencia a tres tipos de problemas:

Observaciones que pueden corregirse por vía de “fe de erratas”

A equivocaciones evidentes que podrían ser ajustadas por “fe de erratas” como la aparición de montos distintos para el Forum Universal de las Culturas de Monterrey (por una parte, se mencionan 250 millones y, por otra, 250 millones de millones); a errores de cálculo por uso de fórmulas o a programas que en realidad son subprogramas.

Observaciones que pueden salvarse por vía operativa o administrativa

A problemas derivados de algunos recortes genéricos determinados por la Cámara de Diputados. El gobierno argumenta indebidamente que se recortan programas básicos, cuando que la *Cámara propuso recortes genéricos y no etiquetados* para que las secretarías los ejecuten. Uno de los puntos torales del Ejecutivo se refiere a la propuesta de recorte *genérico* de 7 mil millones de pesos que incidiría sobre mandos medios y superiores. Como esta nómina es muy reducida, entonces mañosamente se argumenta que se van a reducir o suprimir muchos de los programas vitales y de impacto popular de las secretarías de Estado, como son programas educativos en las entidades o de adquisición de medicamentos.

Pero más importante aún, el Ejecutivo se queja de que no puede realizar un recorte genérico de 7 mil millones de pesos. Sin embargo, según lo demuestran las propias cifras en el PEF (p. 9), en la estimación de cierre para 2004, se excedió en 10 mil millones de pesos en los ramos administrativos sobre el presupuesto aprobado. En los casos más sonados de “secretarías

víctima”, la Segob tiene un presupuesto aprobado en 2004 de 3 970 millones de pesos, pero el gobierno estima que gastará al cierre del año 4 770 millones de pesos; la SRE tiene un presupuesto aprobado de 3 696 millones de pesos y se estima que cerrará en 4 673 millones de pesos. ¿Dónde está la dificultad del gobierno para hacer los ajustes que requiere de mayor gasto (no recortes) que, además, subrayamos, son incrementos de gasto corriente?

También se habla de recursos que no podrán ejercerse, porque hay varios programas que no son congruentes con los programas sectoriales o planes maestros de inversión o no están adecuadamente evaluados. ¿Para qué tanto alboroto? Si estos programas no se ejecutan, entonces, implican ahorros por los mismos montos.

Observaciones de complejidad mayor

Por ejemplo, se cuestiona la validez de los ingresos adicionales por 74 mil millones de pesos. Ya hemos dicho que la SHCP estableció que los recursos de petróleo a 27 dólares están cubiertos o garantizados para todo el año. También se argumenta que 20 mil millones de pesos previstos en la Ley de Ingresos no están sustentados, dado que la Cámara de Diputados no autorizó recursos para llevar a cabo el programa llamado Censo Fiscal. En este punto hay que aclarar que la SHCP, a lo largo de todo el proceso de discusión de la Ley de Ingresos en la Cámara de Diputados y el Senado manipuló las cifras a su antojo, restó transparencia, y no dio una cuantificación adecuada del esfuerzo de recaudación que lleva a cabo ni de los efectos netos de ese programa.

En el tema del poder Judicial, hay que reiterar que no se recortó la asignación presupuestal sino que se *augmentaron* 1 500 millones frente a los 5 500 millones de pesos originalmente propuestos.

También se señalan algunos errores en la integración del PEF por montos de dimensión menor en relación a la estructura del presupuesto. Por ejemplo, existe una diferencia de 1 800 millones entre dos montos que se otorgan al gasto del IMSS cuyo presupuesto total es de 220 mil millones de pesos. En suma, de la revisión de algunas de las observaciones más relevantes podemos sacar las siguientes conclusiones:

Pareciera que el principal debate son las objeciones a que el Legislativo pueda modificar algunos proyectos o programas y, en un número menor de casos, a que el Congreso pueda promover la creación de otros nuevos. En los países en los que se autoriza al Congreso a modificar el presupuesto, se cambian lo mismo programas

y proyectos que se proponen nuevos. Las leyes de planeación y presupuesto son anteriores y de menor jerarquía a un precepto constitucional. El artículo 74 de la Constitución requiere de un nuevo marco jurídico con modificaciones a las leyes de planeación y presupuesto.

Los cambios importantes se pueden resolver con voluntad política, como se han resuelto siempre, por la vía administrativa u operativa. El mismo gobierno afirma esta tesis y luego se contradice. El secretario de Hacienda, en reunión de gabinete, afirmó que no va a cumplir el PEF modificado sino el suyo, entonces, ¿para qué tanta observación? Su frase puede ser interpretada como un pragmatismo sensato que hubiera evitado el veto, o bien, como una expresión arrogante que implica desacato a la Constitución.

Si se quiere actuar con toda corrección, la mejor solución sería acudir no al veto ni a la controversia constitucional, sino a una ley o decreto posterior de carácter negociado que enmienda los aspectos fundamentales del PEF conforme al artículo 126.

Mitos, falacias y equivocaciones

Para sorpresa de todos, después de haberse aprobado el PEF 2005, en la mañana del 18 de noviembre, el presidente anunció “una impugnación jurídica”, sin mayor precisión, refiriéndose a un presupuesto que todavía no aparecía publicado por el Congreso y que había sufrido cambios importantes en la discusión de la madrugada en que su partido había abandonado la reunión. Finalmente, el presidente anunció la intención de vetar el PEF.

Diálogo o diatriba. Como siempre, se hizo un llamado al diálogo y al acuerdo, pero el presidente comenzó con diatribas y adjetivos refiriéndose al “parlamentarismo irreflexivo”. Otros representantes del gobierno o del PAN se refirieron a un “presupuesto sobre las rodillas”, a una “orgía presupuestal”, “un presupuesto nocturno”. Se descalificó, en fin, el trabajo de semanas en que comparecieron los secretarios de Estado, con quienes hubo muchas afinidades.

El proyecto es “incongruente e inviable”. Ya se demostró que la incongruencia se refiere a menos de 1% del PEF, algo más de 10 mil millones de pesos, particularmente en rubros de gasto corriente.

Compromete al “bienestar de los mexicanos”. No se tocaron los principales programas de bienestar social y se ampliaron otros como caminos rurales, empleo temporal, apoyo a emigrantes mexicanos, etcétera.

Dificulta las tareas y los servicios que ofrece el gobierno. Se corrigió un presupuesto contraccionista y se aumen-

tó en 70 mil millones de pesos (1% del PIB) para gastos mayores en el campo, la educación, la infraestructura. Los recortes se dieron en algunas secretarías que este año se excederán en montos mucho mayores sobre su presupuesto inicial según estimaciones oficiales.

Se hicieron a un lado los acuerdos consensados por la Convención Nacional Hacendaria. En comparecencia ante la Comisión de Hacienda, el señor Sojo dejó en claro que correspondía al Ejecutivo preparar las iniciativas (hay que recordar que los legisladores sólo fueron observadores).

El Ejecutivo envió al Congreso dos iniciativas de las varias que anunció: la que da potestad para estados, de establecer un nuevo Impuesto Sobre la Renta, que fue aprobada; y la de Ventas Finales para Estados y Municipios, que fue planteada en términos bastante ambiguos y que fue desechada por el asunto del IVA. ¡Otra iniciativa interesante sobre los municipios, llegó a la Cámara *sin firma* del presidente y fue retirada por el propio Ejecutivo!

Los llamados proyectos estratégicos que se cancelaron. El proyecto de la Biblioteca Vasconcelos es descartado por la sociedad y la comunidad universitaria en general, porque se ve que es una obra faraónica y caprichosa. Existe ya una Biblioteca Nacional que data de la colonia y que la UNAM ha venido apoyando. ¿Para qué duplicar esfuerzos? ¿Por qué no construir sobre lo hecho?

La idea de la Biblioteca Vasconcelos, probablemente, viene de los viajes presidenciales a Europa, por efecto imitativo de la gran nueva Biblioteca Nacional, creada por el presidente Mitterand y la nueva Biblioteca del Museo Británico, creada por el primer ministro Blair, pero ellos construyeron sobre las instituciones nacionales existentes y no incurrieron en un acto de personalismo.

En cuanto a la Enciclomedia, no es que nos oponamos al empleo de tecnología en el sistema educativo, pero genera suspicacia cómo se van a realizar las licitaciones para equipar 22 mil aulas y cómo se pretende implementar este programa, cuando el magisterio no ha recibido la capacitación para hacerlo.

El presidente se refiere a que el Legislativo ignoró la necesidad de garantizar la seguridad pública y, luego habla del recorte de la Suprema Corte por 5 500 millones de pesos. Se confunde seguridad pública con impartición de justicia. En todo caso, no se recortaron recursos a la Corte; se le otorgó un aumento de 1 500 millones.

En Seguridad Pública, el FASP, que da apoyo para gastos de seguridad en el D. F. y los estados, se duplica. A seguridad pública se le aumentó 600 millones de pesos, más que lo que el Ejecutivo propuso. Tam-

bién quedaron a salvo los recursos para la Policía Federal Preventiva.

El presidente se acuerda del Plan Nacional de Desarrollo y dice que el Legislativo lo “descarriló”. El presidente ya lo descarriló totalmente, pues sus metas fundamentales eran de 7% de crecimiento y una generación de un millón de empleos en cada año. Ni en cuatro años ha podido cumplir esta meta anual. El PEF del Legislativo lo pretende reencarrilar a través de más inversión y más empleo.

El presidente dice que un pretendido recorte de 7 mil millones de pesos, afecta a gastos de maestros, policías, médicos. Esto es falso. El artículo 34 transitorio del PEF protege específicamente a trabajadores de base. Los maestros, por ejemplo, recibieron un aumento muy adecuado que, por cierto, el Ejecutivo considera que pondría “en riesgo el proceso de estabilidad económica” del país. ¡Se contradice nuevamente!

El presidente afirmó, por el recorte de Adefas (Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores), que no se pagaría a contratistas y proveedores del gobierno. Esto es una afirmación irreflexiva para asustar. La misma SHCP lo desmintió rápidamente, afirmando que los “pagos a proveedores y contratistas de obra pública se tienen que hacer”. Las Adefas es el dinero que se *jinetea*, porque no se paga a fin de año, sino al siguiente. La misma SHCP lo llama un “artificio contable” (y lo es). El gobierno se queja de que se le redujo este artificio de 14 mil millones a 7 250 millones de pesos, pero este año, por las razones que sean, tenía presupuestado 10 mil millones y llegó a 30 mil millones por Adefas. Agrega, con exageración de mala fe, que las menores Adefas afectan subsidios al sector agropecuario.

Las diez grandes falacias e inexactitudes con las que el Ejecutivo amenaza, en forma poco razonada y aún irresponsable, ponen en riesgos, en la incertidumbre y zozobra a la nación.

La impugnación jurídica ¡impugnable!

El presidente no aclaró inicialmente qué impugnación jurídica realizaría: veto o controversia constitucional. Luego, el presidente optó por el veto. En el plano jurídico el veto es impropio, ya que en materia constitucional tiene que haber facultades “expresas”. En este caso, el “desechamiento” se refiere a leyes que tienen Cámara de origen y Cámara revisora. El presupuesto tiene carácter especial al ser aprobado *únicamente* por la Cámara de Diputados.

En este sentido, Tena Ramírez, el gran maestro de todos los constitucionalistas de México, en su texto

clásico de derecho constitucional dice: “La facultad de vetar no existe respecto a las resoluciones exclusivas de cada una de las Cámaras, ni de las dos, cuando se reúnen en Asamblea única... porque, en ninguno de tales casos, se trata de resoluciones del Congreso... y ya sabemos que los Poderes Federales no tiene otras facultades que las expresamente recibidas de la Constitución” (*Derecho constitucional mexicano*, p. 267).

Desde el punto de vista político, cualquier planteamiento de recibir formalmente observaciones será rechazado por vulnerar un principio constitucional.

La segunda opción, una vez que se rechaza el veto, es la controversia constitucional que puede referirse a tres temas: la validez o no del veto en términos del artículo 72 de la Constitución; fallas en el procedimiento de aprobación del presupuesto; e invasión de facultades de gobierno que corresponden al Ejecutivo federal por parte del poder Legislativo.

Esta vía tomará tiempo, por lo que el presidente deberá promulgar el presupuesto. La controversia constitucional no puede suspender actos que tienen consecuencias económicas como el PEF. Correríamos el gran riesgo de dejar al país sin presupuesto en enero de 2005, lo que es grave dado que no está prevista esta contingencia en nuestro marco jurídico. El PEF tiene vigencia anual y no hay principios de lo que se llama reconducción presupuestal.

Será un recurso de debate largo. Se mantiene la “espada de Damocles” sobre el PEF aprobado, creando incertidumbres. ¿Qué pasa si a medio año la Corte declara que el presupuesto, total o parcialmente, viola principios constitucionales y se tiene incidencia sobre la ejecución del gasto? Esta incertidumbre sí afecta mercados económicos. No es un acto intrascendente de “normalidad” jurídica-política, como lo sostiene el presidente. Es un acto inédito para el cual ni las instituciones, ni las leyes están preparadas.

¿Cómo se puede resolver el problema?

Hay dos soluciones viables, una de corto plazo que incluye aplicar el artículo 126 constitucional y otra, de fondo para el mediano plazo, que es articular un conjunto de reformas constitucionales y una nueva ley de Presupuesto y Responsabilidad Fiscal.

Soluciones de corto plazo

Soluciones por la vía de fe de erratas. Las sumas deben hacerse correctamente; las multiplicaciones por el coeficiente adecuado. Resolver inconsistencias evidentes.

Soluciones operativas y de administración. No hay presupuestos perfectos, por eso son *presupuestos*. La SHCP y el gobierno federal, siempre han tenido un gran margen de maniobra para flexibilizar el PEF. Entre otras cosas, la SHCP maneja las reglas operativas, descalificando proyectos que no están bien evaluados.

Para los temas que no tienen solución factible por los caminos de “fe de erratas” o soluciones operativas, el artículo 126 establece que “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o *determinado por ley posterior*. Es decir, está previsto que un decreto posterior pueda enmendar el presupuesto.

Las soluciones de mediano plazo

El tema de fondo se desprende, en realidad, de la propia reforma constitucional al artículo 74, que da la facultad a la Cámara de Diputados de modificar el PEF. El punto es ¿hasta dónde se puede hacer esto sin afectar las facultades de gobierno del Ejecutivo?

Nos parece que la mejor solución sería proceder a un nuevo grupo de enmiendas constitucionales y de una nueva ley reglamentaria de presupuesto. El reciente proceso de aprobación del PEF representa un hecho inédito en nuestra evolución institucional que, ciertamente, evidencia “huecos” tanto en nuestro marco constitucional, como legal.

Habría que considerar un nuevo grupo de reformas constitucionales que incidieran sobre el presupuesto para: establecer un mecanismo de reconducción presupuestal que prevea reglas “mínimas” en el caso de que no se apruebe el presupuesto el 31 de diciembre; mecanismos “acotados” para que el Ejecutivo pueda defenderse de un presupuesto que contenga elementos que puedan afectar la “esencia” de las funciones del gobierno o un excesivo déficit; y la multianualidad de ciertos programas presupuestales.

Se requiere, en suma, una ley reglamentaria del artículo 74 en materia presupuestal que sería la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la cual existe un dictamen bastante avanzado. En esta ley se deberán establecer, entre otros aspectos:

Reglamentación sobre los “alcances” de las modificaciones al Presupuesto, para evitar invadir atribuciones del Ejecutivo; reglas sobre la multianualidad de ciertos programas del PEF; discusión previa en el periodo legislativo de primavera sobre techos presupuestarios, generales y sectoriales, objetivos y programas prioritarios que avancen en las discusiones fundamentales antes de septiembre; y un tratamiento

especial a la inversión pública en infraestructura, incluyendo el sector energético.

El procedimiento y la politización del presupuesto

El gobierno ha expresado que no se siguió un procedimiento adecuado en el proceso del PEF 2005 y que se modificó con objetivos electorales. ¡El PAN quedó fuera de la negociación!

Sobre el procedimiento, hay que decir que la negociación se dio en tres planos:

1. La discusión y análisis en comisiones fueron amplios y complejos. En éstos participó el PAN.

2. La discusión del decreto del PEF –su marco legal– ocurrió en un grupo de trabajo donde el PAN (y el gobierno) participaron y modificaron aspectos de importancia.

3. Fue en la discusión de los techos totales y sectoriales donde no avanzó la negociación en lo relativo a las reasignaciones. El PAN, sin embargo, tenía la información; prueba de ello, es que pudo hacer su voto particular en forma paralela y con cifras en detalle.

El presupuesto es un documento sumamente complejo que implica congruencia entre textos, el presupuesto total y los anexos detallados. Evidentemente hubo diversos errores que es necesario corregir en la práctica. En el Pleno de la Cámara de Diputados se dio un debate sustantivo; el PAN pudo haber tenido su oportunidad de plantear reservas pero abandonó la sesión.

El PEF es la expresión de un programa de gobierno. Tiene que ser uno de los documentos más políticos y politizados –¡qué bueno que así ocurra! Esto es síntoma de avance democrático. En las democracias avanzadas el presupuesto es uno de los documentos en que se hacen valer los intereses regionales, estatales y municipales. Así ocurre en grado superlativo en el congreso estadounidense y en la dieta japonesa, por no citar regímenes parlamentarios europeos. El diputado japonés o el senador de Estados Unidos, pelean la carretera o puente de su distrito, es su mayor logro. ¿De qué se sorprende el presidente Fox? El trabajo básico afortunadamente ocurrió en las labores de las comisiones, donde el PAN estuvo presente en las discusiones, así como representantes de los secretarios de Estado, muchos de los cuales hicieron más cabildeo que la SHCP o Gobernación.

Algunas de las fallas técnicas se dieron porque el sábado y domingo, con la retirada del PAN, también lo hicieron los representantes de Hacienda que pudieron haber cuidado congruencia técnica. ¿Por qué

se sorprenden de que el PRI tenga más obras? Simplemente porque el PRI gobierna en la mayor parte del territorio del país, más estados o municipios y porque trabajó para ello. Además, negoció bien y tenía mayoría en las comisiones.

La política económica a debate

El presidente ha expresado correctamente que el presupuesto es la expresión de la política económica del gobierno. Estas facetas son las que justamente deben someterse a un debate de altura.

En varios discursos del gobierno o del PAN se ha querido, de manera poco ética, desvirtuar las modificaciones al PEF 2005, argumentando que es regresar al pasado (artificio favorito de argumentación) y que se quiere atentar contra las finanzas públicas sanas y pretender endeudar al país en exceso.

¡Nada más falaz! El PRI y el grupo opositor pretendió primero *mantener* el déficit de 2004 –no aumentarlo– programado en 0.3% del PIB. El gobierno propuso reducirlo a 0.14%. Se negoció en 0.22%. Hay documentos del Fondo Monetario Internacional en que las autoridades mexicanas reconocen que 0.5% del PIB es ya muy bajo. Pero además, los propios organismos aceptan que éste no es el déficit económicamente relevante, sino el llamado déficit ampliado o el requerimiento financiero del sector público que mide por cuánto acude el gobierno a los mercados para endeudarse y hacer frente a obligaciones como el IPAB o los Pidiregas. Éste también es bajo (2.1%) y viene disminuyendo, ya que es menor al 3.0% del PIB en 2004. El gobierno está orientado a un déficit cosmético, que quiere llevar a “ceros”. En Europa la discusión es sobre si el déficit se mantiene en 3.0% que es la meta del Acuerdo de Maastricht o con un margen para acomodar, por fuera, más inversión en infraestructura o inversión en tecnología. El déficit mexicano de 1982 que detonó la crisis fue de 18% del PIB. ¡Hay alguna diferencia entre 18 y 0.22 por ciento!

La otra cara de la moneda, la deuda: el déficit es igual al endeudamiento del año. Nadie disputó el endeudamiento interno previsto que es de alrededor de 70 mil millones de pesos (o sea, 1% del PIB) y un desendeudamiento externo por 500 millones de pesos.

Lo que cuestionamos en la oposición es nuevamente que, mientras el gobierno defiende estas cifras cosméticas de deuda, en realidad ha aumentado mediante el subterfugio presupuestal, llamado Pidiregas, la deuda externa de Pemex en 36 mil millones de dólares, que por cierto, es una deuda más cara que la directa.

Lo que debe revisarse son los resultados de la política económica. Los primeros tres años de gobierno reflejan un *estancamiento estabilizador*. En 2004, 4% de crecimiento es un resultado mediocre ya que los países de Asia crecen al doble. Es un reflejo total, dependiente del crecimiento del sector manufacturero estadounidense.

Utilizar el precio del petróleo de 27 dólares para efectos de referencia presupuestal se hizo con base en un estudio serio. Expertos del mercado como Goldman Sachs o Morgan Stanley, pronosticaron para los crudos marcadores un nivel de 45 dólares en promedio para 2005, lo cual para nuestra mezcla significa 30 o 31 dólares. El prestigiado grupo Economistas Asociados pronosticó 28.80 dólares.

Utilizar 27 dólares como referencia permitió canalizar recursos a la inversión que el país requiere y no al gasto corriente. Así se pudo presupuestar con transparencia en el 2005, evitando los problemas de 2004 donde hubo un debate continuo con los gobernadores y el Congreso contra la discrecionalidad y falta de transparencia de la Secretaría de Hacienda. Todavía no sabemos qué paso con los más de 100 mil millones de pesos de recursos excedentes petroleros, la llamada "caja negra".

El argumento final es que el subsecretario de Ingreso afirmó en el Senado el 8 de noviembre lo siguiente: "El precio del petróleo para todo 2005 está asegurado en 27 dólares." Reveló que México "obtuvo contratos de aseguramiento que garantizan que aunque el precio del petróleo caiga, el país recibirá 27 dólares por barril."

Así, para México pierde relevancia este tema. La volatilidad estará sin duda presente en todo el año. Nuevamente llama la atención que el presidente haya hecho una afirmación apresurada para decir que el precio ya bajó por debajo de lo presupuestado y que habrá recortes en enero. Seguramente, en los próximos días habrá otro aumento. Parece no estar informado de las garantías adoptadas. En todo caso el PEF establece reglas sobre dónde se harían los recortes si hubiera la necesidad.

Deseo subrayar que *la Cámara de Diputados no está ni en contra de la estabilidad ni las finanzas públicas sanas, al contrario, las apoyamos*. En un ambiente de serenidad y sensatez se podría felicitar al Legislativo en que, a diferencia de los congresos de Europa y Estados Unidos, la discusión es sobre las centésimas de déficit de menos de 0.5% y no de 3-4 o aun 5% del PIB. *Sí apoyamos un déficit bajo; por definición queremos una deuda baja*. Éste no tiene nada que ver con el pa-

sado, que el gobierno, el PAN y sus estaciones repetidoras gustan de invocar. Más bien lo que se ha criticado es que el gobierno mandó un presupuesto en que *¡la deuda externa no era la deuda externa!*, ya que mientras cancelaba 500 millones de dólares, aumentaban fuertemente la deuda en los Pidiregas. *Ni el déficit era el déficit*, porque defendía uno cosmético (de 0.14%) cuando que el real era de 2%, y el precio del petróleo tampoco era real. Es decir queríamos debates reales, no los cosméticos o virtuales.

Lo que queremos es un presupuesto que impulse la inversión y el empleo que México tanto necesita. Esto es lo que el gobierno pretende vetar en forma anticonstitucional. Es el presupuesto que después de tanta incertidumbre tendrá que finalmente publicar. ¡Otro desatino!

Conclusiones

Se ha pretendido demostrar ante la opinión pública lo siguiente:

El PEF enviado por el Ejecutivo contenía deficiencias fundamentales en los aspectos más esenciales para el desarrollo.

El presupuesto 2005 modificado, de acuerdo con la nueva facultad constitucional, aumenta los recursos disponibles para estimular la economía con 74 mil millones de pesos (1% del PIB), orientados a las prioridades nacionales. La mayor parte de los recursos van a la inversión.

El presidente de la República ha tomando una medida grave, el "veto", que genera incertidumbre por montos muy menores del PEF (menos de 1%). Lo que básicamente está protegiendo el gobierno es gasto corriente.

La solución de impugnación por vía del veto será rechazada por la Cámara de Diputados, como constitucionalmente impropio. Es "crónica de una muerte anunciada" acudir con posterioridad a una controversia constitucional y seguirá generándose incertidumbre en el país.

Se considera que los problemas menores planteados pueden solucionarse por correcciones evidentes de tipo "fe de erratas", por vía administrativa o acciones operativas de la SHCP, que siempre ha utilizado, o mediante una ley posterior negociada en términos del artículo 126 constitucional. A la larga, la solución pueden ser otras enmiendas constitucionales y una nueva ley reglamentaria de presupuesto y responsabilidad hacendaria, que se podría aprobar en el periodo de primavera de 2005.