

Miseria de la democracia

Diputados pobres, Ejecutivo rico

JOSEFINA ALCÁZAR

Los cambios en el mundo siguen sorprendiéndonos. El nuevo milenio se anuncia estruendoso: sin duda, un nuevo orden mundial lo registrará. En pocos años el escenario internacional ha cambiado drásticamente: personajes e instituciones que parecían ineludibles han desaparecido, con todo y escenografía.

Para presentarse en este nuevo escenario el gobierno de Carlos Salinas de

Gortari sacó del guardarropa de la política mexicana el viejo vestuario del presidencialismo. Traje caduco y desgastado, por lo que hubo que zurcirlo y parcharlo con algunos retazos de solidaridad. Así, Salinas de Gortari será uno más en la larga lista de presidentes mexicanos que han aplastado y subordinado a los poderes Legislativo y Judicial, que han hecho de la democracia una parodia.

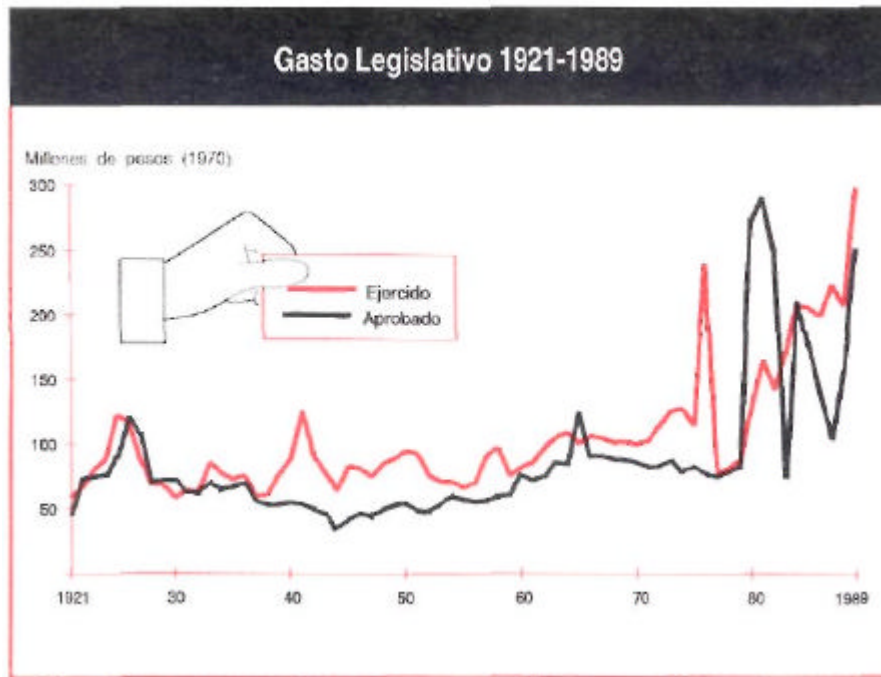
Desde la formación del partido oficial en 1929, el Ejecutivo ha sometido a un creciente vasallaje al Congreso de la Unión. La maquinaria del partido de Estado se ha convertido en garante de esta

sujeción al imponer su superioridad en el Congreso ante una oposición que, cuando la ha habido, las reglas del juego la convierten en minoría permanente. La simbiosis entre el partido oficial y el gobierno -con el presidente a la cabeza- permite que sindicatos, burócratas, diputados, gobernadores, senadores, magistrados, regidores, secretarios de Estado y jueces, formen una red donde los tres poderes se confunden en uno solo.

En los países donde el Poder Legislativo es un contrapeso del Ejecutivo y verdaderamente legisla, el Congreso cuenta con un amplio equipo técnico y un sofisticado staff profesional que acu-

Josefina Alcázar es maestra en Economía; autora del libro *Universidad y Financiamiento*, UAP, 1984. Este ensayo es parte de la investigación que realizó en el Centro de Estudios México-Estados Unidos en La Jolla, California.





mula y transmite los saberes y la información que requieren diputados y senadores para realizar sus funciones de manera eficiente.

El análisis de los magros presupuestos a los poderes Legislativo y Judicial en México, de 1921 a 1989, nos permite conocer la forma en que se ha llevado a cabo el reparto de los recursos entre los poderes, dentro de un sistema presidencialista y autoritario.

De acuerdo con el sistema clásico de división de poderes, en el ciclo presupuestario intervienen el Legislativo y Ejecutivo para garantizar un balance en el ejercicio del poder. La Constitución mexicana faculta a la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la federación, y del Departamento del Distrito Federal (DDF).

Para emprender esta importante tarea, la Cámara cuenta con escaso mes y medio: el Ejecutivo envía a la Cámara las iniciativas de leyes de ingresos y los presupuestos de egresos de la federación y del DDF a más tardar el 15 de noviembre. La Cámara debe estudiarlo, discutirlo, aprobarlo y devolverlo al Ejecutivo para que se promulgue y publique antes del 31 de diciembre y entre en vigor el primero de enero.

El limitadísimo tiempo con el que cuenta la Cámara entre la fecha en la que

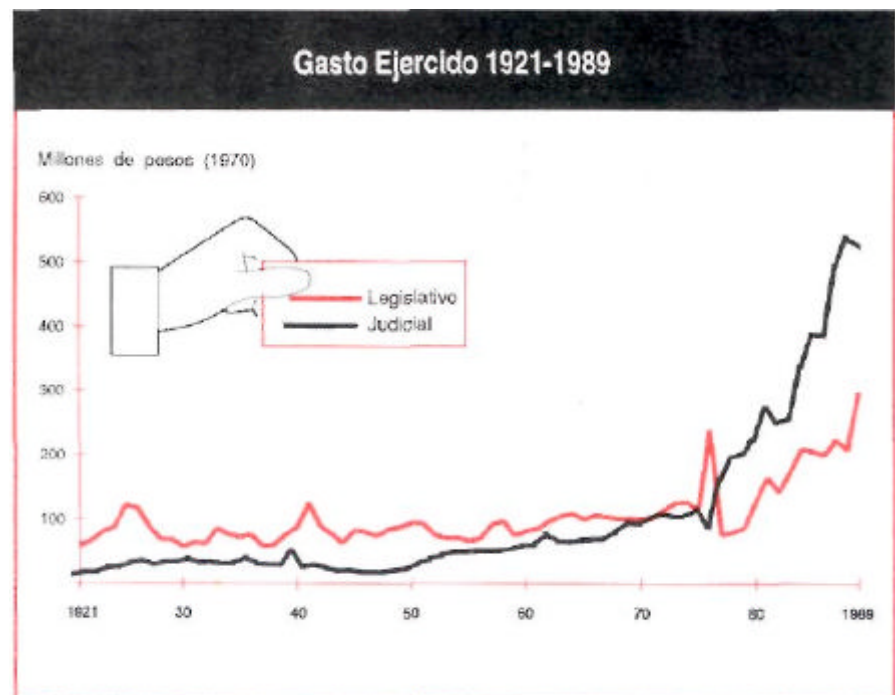
el Ejecutivo le envía el proyecto de presupuesto y la fecha en la que el presupuesto ya aprobado debe devolverse al Ejecutivo para su publicación, hace evidente que esa función se convierte en un mero trámite, en una ceremonia artificial para legitimar la omnipotencia del Ejecutivo. Formalmente se cumple la atribución de la Cámara, pero en los hechos se le otorga al Ejecutivo libertad discrecional.

Y eso que ahora cuenta con más tiempo, pues antes de 1988 apenas tenía un mes (en 1945 contaba con escasos 15 días). Ya ni para el simulacro tenía suficiente tiempo.

Poder Legislativo: poco poder y pocos recursos

El Poder Legislativo tiene poco poder y también pocos recursos. El escaso presupuesto con el que han contado históricamente los poderes Legislativo y Judicial nos permite ver el sitio marginal en el que el presidencialismo los ha colocado. Por supuesto que el Ejecutivo no pasa las mismas penurias. Veamos un caso: la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargada por parte del Poder Ejecutivo de las tareas presupuestales, ejerció en 1989 ¡cuatro veces y medio más presupuesto que todo el Poder Legislativo junto!

La Cámara de Diputados ha estado tan sometida, que a pesar de que la Constitución le otorga amplias facultades respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley del Presupuesto le impedía elaborar su propio presupuesto (derecho que sí tenía el Poder Judicial); sólo hasta 1986, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, este derecho le fue reintegrado.



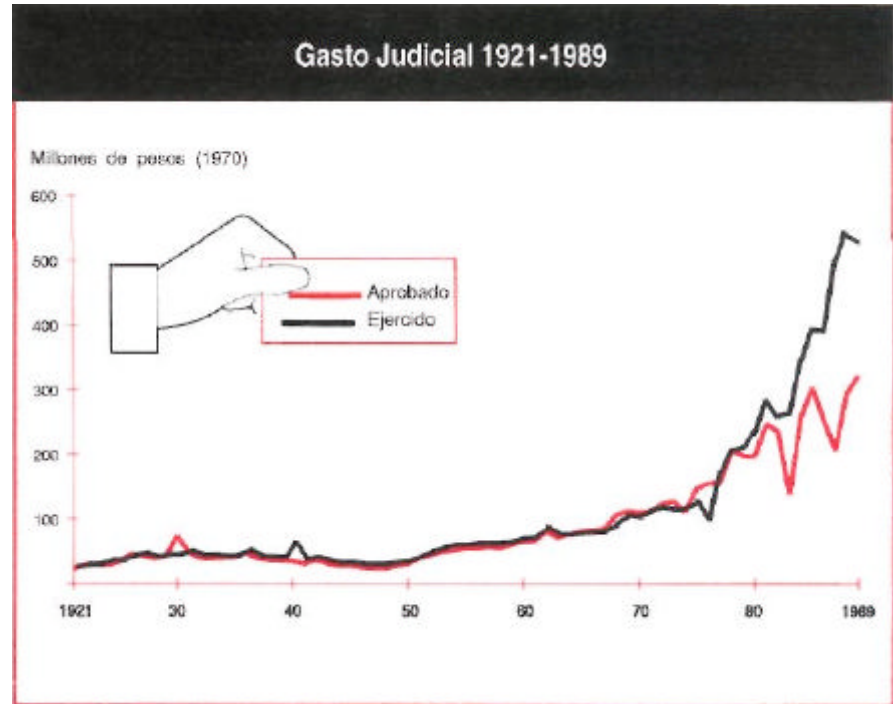
La evolución de los recursos económicos del Poder Legislativo permite establecer ciertas tendencias que, a grandes rasgos, se pueden ordenar en tres periodos:

1. De 1921 a 1944 se observa un primer periodo. A partir de 1921, durante el gobierno de Obregón, el presupuesto del Legislativo sube muy aceleradamente y llega a su vértice en 1925, primer año de gobierno de Calles, en que se inicia un descenso continuo que alcanza su punto más bajo en 1937.

Los primeros años de este periodo se caracterizan por ser la etapa de construcción del nuevo Estado mexicano. En la Constitución de 1917 se le otorga una clara preponderancia al Ejecutivo en relación con los otros dos poderes; preponderancia que irá aumentando con el correr de los años.

La precaria situación económica de ese lapso se agrava por la gran depresión internacional del 29. En este tiempo se sientan importantes bases para el control de la economía por parte del Estado, que contribuirán a la formación del sistema político mexicano.

Con la creación del partido oficial en 1929 se avanza en el control y sujeción del Congreso de la Unión por parte del Ejecutivo; tarea que por muy diversos medios habían iniciado tanto Obregón

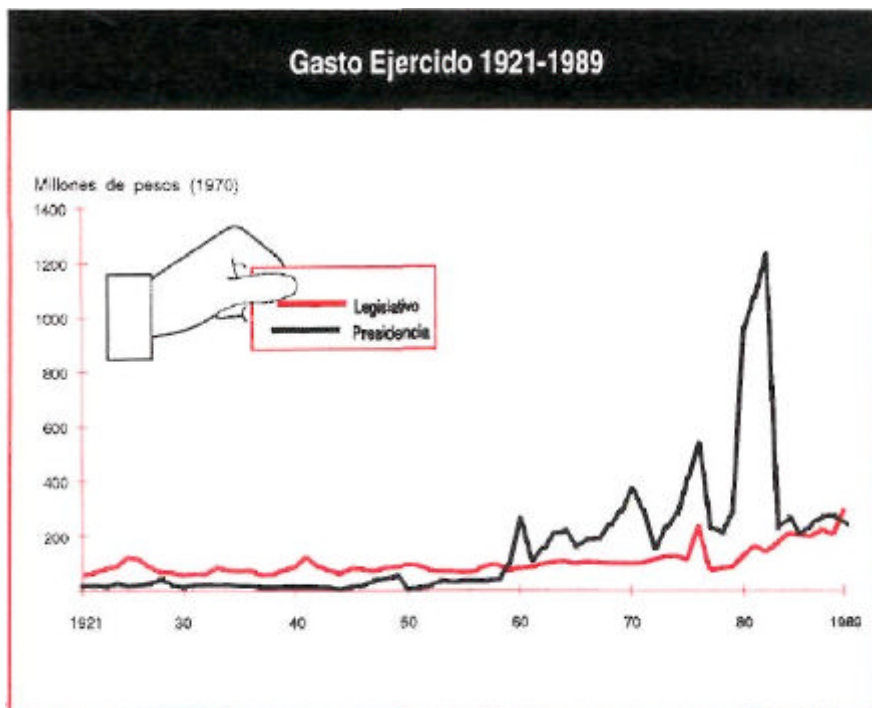


como Calles. Portes Gil, el presidente en funciones durante el nacimiento del partido oficial, combate y reprime a las organizaciones que se oponen al *partido de la revolución*. Desde entonces, las campañas electorales del partido oficial se llevan a cabo con todo el apoyo del aparato gubernamental.

En 1937, a mediados del gobierno de Cárdenas, el presupuesto del Legislativo sube nuevamente de manera marcada y alcanza su vértice en 1941, primer año de gobierno de Avila Camacho. Es durante esta gestión cuando el gasto del Legislativo registra una caída muy marcada y que en 1944 alcanza su punto más bajo.

En 1939 Cárdenas reorganiza al partido oficial y el PNR se transforma en PRM, que agrupa de manera corporativa a los sectores en el partido del gobierno. Durante la gestión de Cárdenas se expropia la industria petrolera y se crea un conjunto de empresas estatales que amplían, de manera decisiva, la intervención del Estado en la economía. Durante esa época en todo el mundo se produce una creciente intervención del Estado en la economía; en México, Cárdenas es quien impulsa y lleva a cabo esta política.

2. De 1945 a 1975 el gasto del Legislativo sube ligeramente, sin embargo se mantiene por debajo del nivel de 1941 (nivel que no será alcanzado de nuevo sino hasta 1973). Dentro de la estabilidad de este periodo se observan unas pequeñas crestas presupuestales: en 1945-1946, 1950-1951, 1957-1958 y en 1964, años cercanos a los cambios presidenciales y conocidos popularmente



como *año de Hidalgo*, pues, se dice, es raro el funcionario que deja algo.

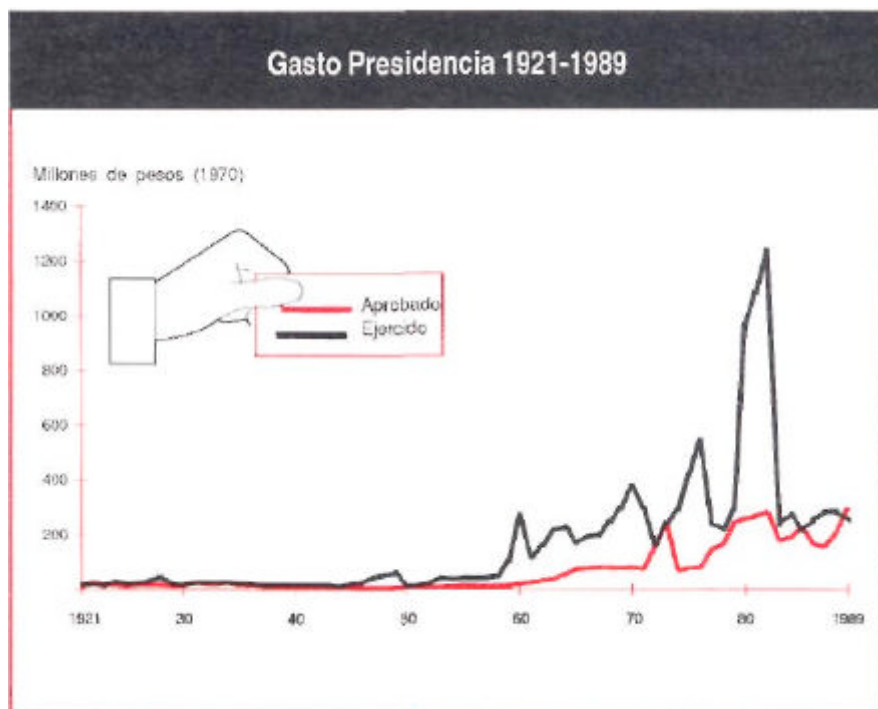
En 1946 el partido oficial adopta el nombre actual: Partido Revolucionario Institucional (PRI). Miguel Alemán es el nuevo presidente de la república: su gestión marca el fin del periodo populista posrevolucionario. Corrupción y represión son el método de control de las organizaciones políticas y sociales. La separación de poderes recibe una fuerte estocada durante el gobierno alemanista al ampliarse y reforzarse la preponderancia del Ejecutivo. Durante el gobierno de Miguel Alemán se reforma el artículo 49 constitucional y se le otorgan al Ejecutivo amplias facultades extraordinarias para legislar en materia económica y modificar, en caso necesario, las disposiciones que hubiere tomado el Congreso en materia de importación y exportación.

Durante el periodo alemanista se expide la ley sobre atribuciones del Ejecutivo en materia económica, que le otorga amplias facultades al presidente para intervenir en diversos ramos de la producción, la distribución y la comercialización de mercancías y servicios. Estos cambios expresan a nivel jurídico lo que ya era una práctica cotidiana. En 1946 se expide la ley electoral que incorpora formalmente al aparato de gobierno en el control del proceso electoral, paso decisivo para consolidar la alquimia electoral.

3. De 1976 a 1989 el presupuesto del Legislativo es inestable, aunque con tendencia a subir. En 1976 el gasto del Legislativo se duplica en relación con el del año anterior. No queda claro en qué se ejerció tal incremento, pues se le asigna a misteriosos "otros gastos corrientes".

En 1977 López Portillo lleva a cabo una reforma política que les abre nuevas posibilidades de participación tanto a los partidos como a las organizaciones políticas que se encontraban excluidas del registro electoral. En este año de la reforma política cae el presupuesto del Legislativo en niveles similares a los que tenía a fines de los cincuenta; esta situación se mantiene por dos años seguidos.

A partir de 1980 las diferencias entre el presupuesto asignado y el ejercido por el Poder Legislativo son muy grandes.



De 1980 a 1982 el presupuesto asignado es mucho mayor que el ejercido: se gasta sólo la mitad de lo que se presupuestó y cambia radicalmente lo que había sido la característica de la política presupuestal del gobierno desde 1933: subestimar el presupuesto.

Curiosamente esos mismos años la Secretaría de la Presidencia ejerció cuatro veces más presupuesto del que tenía asignado. En plena crisis política que llevó a la nacionalización de la banca, López Portillo hizo amplio uso del presupuesto de la Secretaría de la Presidencia antes de gritar "¡Ya nos saquearon! ¡No nos volverán a saquear!".

De 1983 a 1989 se regresa a la antigua práctica de aprobar menos y ejercer más. La inestabilidad en el presupuesto del Legislativo en la última década coincide con la crisis política dentro del grupo gobernante, particularmente en 1982 y en 1988. Pugnas y tensiones que evidentemente se reflejan en las negociaciones y regateos del presupuesto.

Después de las elecciones de 1988, y ante la amenaza de una creciente oposición en la Cámara de Diputados, el PRI impulsó el actual Código Electoral con el lamentable consentimiento del Partido Acción Nacional (PAN). Esta reforma a la ley electoral tuvo por objeto garantizar una amplia mayoría priísta en

el Congreso y atar, lo más posible, a la oposición.

Poder Judicial: menor capacidad de decisión

Por otro lado, la evolución del presupuesto del Poder Judicial también es muy interesante y reveladora. El Judicial sí ha elaborado su propio proyecto de presupuesto (como señalé anteriormente, al Legislativo durante muchos años se le negó este derecho). Esto marca una diferencia radical en la evolución del presupuesto' del Judicial: eliminó, por más de medio siglo, las discrepancias desmesuradas entre lo presupuestado y lo ejercido.

La evolución de su presupuesto se puede dividir, para su análisis, en tres etapas. En la primera, de 1921 a 1963, prácticamente no hay diferencias entre el presupuesto asignado y el ejercido; los ajustes son mínimos. El monto de sus recursos en esos años es muy estable, con una leve tendencia creciente a partir de 1949.

Durante la segunda etapa, de 1964 a 1978 se registran ligeras discrepancias entre lo asignado y lo ejercido, pero a diferencia de lo que sucede con el Legislativo, aquí lo asignado es mayor a lo ejercido. Es decir, en estos años parece

haber una presión para reducir el presupuesto del Judicial; sin embargo el rango de las discrepancias, tendencialmente, es pequeño.

En la tercera y última etapa, de 1979 a 1989, hay un decidido aumento en el presupuesto: de 1979 a 1989 se duplica. En este periodo sí aparece una clara diferencia entre lo asignado y lo ejercido: es menor lo asignado. Esta subestimación de su presupuesto coincide con el surgimiento de la Secretaría de Programación y Presupuesto, lo que hace pensar que, quizá a partir de entonces, el Poder Judicial tiene menos capacidad de decisión en la elaboración de su proyecto de presupuesto.

Dentro de la compleja red de relaciones entre los poderes, un aspecto que adquiere una concreción material y cuantificable es el que se establece mediante los recursos económicos. La división de poderes adquiere dimensiones cifradas en sus presupuestos. El poder demiúrgico en el reparto de los recursos es el Ejecutivo: negociación, fuerza, legitimación, presión y concesión son los mecanismos que operan en el proceso.

Originalmente, y a lo largo de medio siglo, el Legislativo fue menos castigado que el Judicial en el reparto de recursos: de 1921 a 1970 ejerce más presupuesto que el Judicial. Pero a partir de los setenta empiezan a operarse cambios significativos. En 1971, por primera vez en medio siglo, el Poder Judicial ejerce más presupuesto que el Legislativo y, a partir de entonces, la distancia entre uno y otro se reduce.

En 1975 el Judicial vuelve a conseguir cierta ventaja, que pierde al siguiente año pues en 1976 el Legislativo recibe un importante aumento en su presupuesto, más que duplicando el del año anterior. Paradójicamente esa alza marca el inicio de la caída definitiva del presupuesto del Poder Legislativo en relación con el Poder Judicial: de 1977 a 1989 el presupuesto del Judicial suele ser más del doble que el del Legislativo.

Evidentemente la dependencia y subordinación de los poderes Legislativo y Judicial no son sólo económicas: la miseria pecuniaria es tan sólo una faceta de la situación marginal en que los ha colocado el Ejecutivo.

División de poderes: el Ejecutivo succiona todo

La división de poderes, que reclama cualquier Estado democrático moderno, asigna al Legislativo la revisión de la Cuenta Pública con el objeto de garantizar transparencia y rectitud en la gestión económica. A partir de 1977, como parte de la reforma política de López Portillo, se otorga a la Cámara de Diputados la exclusividad de la revisión de la Cuenta Pública anteriormente compartida con la Cámara de Senadores; sin embargo, en México, dado el papel subordinado en que se encuentra el Poder Legislativo, esta función pierde todas sus potencialidades; su filo democrático es limado al convertirse, este acto, en un mero ritual administrativo, cuando no en un vergonzoso ejemplo de abyección.

Esta función es fundamental para vigilar y garantizar el buen uso de los recursos públicos. Si los diputados la ejercieran ¡cuántas inexplicables fortunas sexenales se hubieran evitado! Si los

diputados fueran independientes del Ejecutivo, desde hace mucho tiempo se hubiera impedido que el gobierno y el PRI operaran de forma mancomunada y autoritaria.

La indignación popular por el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos se exacerbó a fines del gobierno de López Portillo: el partenón de Durazo se convirtió en símbolo de la corrupción gubernamental. Ante la presión, el gobierno de Miguel de la Madrid inició la llamada "renovación moral".

Pero el gobierno de De la Madrid no fortaleció a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados llamándola a ejercer realmente sus funciones para evitar que el +PRI usara los recursos del gobierno para financiar sus campañas, establecer el control del patrimonio de los servidores de la administración pública federal, y tantas otras medidas indispensables para impedir el mal uso de los fondos públicos. Por el contrario, en vez de fortalecer al Poder Legislativo, el gobierno delamadrinista decidió crear la Contraloría General de la Federación: una secretaría dependiente del Ejecutivo.

Durante la gestión de Salinas de Gortari ha ocurrido un caso similar: ante la indignación popular por la intolerable violación de los derechos humanos por parte de las corporaciones policiacas, se formó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), por supuesto, dependiente del Ejecutivo.

El mayor fortalecimiento y extensión de las facultades del Poder Ejecutivo sólo han venido a diferir la solución real y de fondo de los problemas. Incluso el juego de balances y equilibrios es llevado al interior del Ejecutivo. El Ejecutivo lo succiona todo ampliando su aparato burocrático.

El mundo está cambiando pero el sistema político mexicano continúa fincado en un simulacro de democracia: no hay sufragio efectivo, no hay un proceso claro y transparente en la vida política del país. No hay un sistema moderno de partidos; los poderes Legislativo y Judicial continúan mutilados y sumisos al Ejecutivo. La soberanía popular, que debe ejercerse gracias a la división de los Poderes de la Unión, sigue cercenada.