

PRESUPUESTO, VETO Y DEMOCRACIA ■

JULIO BOLTVINIK

El Poder Ejecutivo es lo que solemos llamar gobierno. Parte fundamental de la tarea de gobernar es la de llevar a cabo programas públicos de atención a las necesidades de la población (política social) y de impulso al desarrollo económico del país (a través de medidas de regulación y de la inversión pública). Todas estas actividades conllevan un componente de gasto público sin el cual no es posible llevarlas a cabo. Por eso el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es un instrumento muy importante de la acción pública y, en consecuencia, el anuncio del presidente de la república de que “impugnaría jurídicamente” el Proyecto de Decreto del PEF para 2005 ha causado tanto revuelo. Como señalé en la entrega anterior (19 de noviembre), el texto constitucional no otorga al presidente la facultad de regresar a la Cámara de Diputados, con observaciones, el PEF, pero, como no lo excluye explícitamente, queda abierta la puerta a la interpretación y da cierto espacio al argumento de los antecedentes históricos.

El artículo 74 constitucional fue modificado este mismo año. Además de las modificaciones en las fechas de presentación de la iniciativa de PEF por el presidente y de aprobación por la Cámara de Diputados, cuya eficacia puse en duda en la entrega anterior, la reforma modificó la redacción de la fracción IV, que enuncia una de las *facultades exclusivas de la Cámara de Diputados* y que ahora dice:

■ Texto publicado originalmente en *La Jornada* el 26 de noviembre de 2004.

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, *en su caso, modificación* del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, *una vez aprobadas* las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

El texto vigente antes de esta reforma, por absurdo que parezca, no incluía explícitamente la atribución de la Cámara de Diputados de *modificar* el proyecto de PEF.

En el artículo 72 aparece la falta de claridad. Está redactado con un encabezado inicial que termina con el signo de dos puntos, después de los cuales el resto está formado por incisos numerados con letras. Los incisos *B*, *C* y *J* se refieren a las observaciones presidenciales a los proyectos del Congreso. El encabezado que otorga sentido a todos estos incisos dice: “Todo proyecto de ley o decreto, *cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras*, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones”. De acuerdo con las reglas del lenguaje y de la lógica, que anteceden y dominan a las reglas del derecho, el encabezado, como se aprecia en el texto que he resaltado con cursivas, *excluye de la reglamentación que sigue a todos los proyectos de ley o de decreto que sean facultad exclusiva de alguna de las cámaras*. Como éste es el caso del PEF (que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados), se desprende que las facultades presidenciales de devolver con observaciones (el “derecho de veto” en términos coloquiales) los proyectos de ley o de decreto excluyen al PEF.

Sin embargo, la fracción *J* del mismo artículo *excluye explícitamente algunas “resoluciones del Congreso”*, pero no incluye entre éstas al PEF. El texto del inciso es el siguiente:

J. El Ejecutivo de la Unión *no puede hacer observaciones* a las resoluciones del Congreso o de alguna de las cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Pero no incluye al PEF en este único inciso de exclusiones explícitas a la facultad de “veto”. Sin embargo, como he señalado, de acuerdo con las reglas del lenguaje, de este inciso *J*, como en todos los demás, han quedado excluidos los “proyectos de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras”. Por tanto, el legislador no consideró prudente repetir una exclusión en uno de los incisos, si ya estaba en el encabezado que da sentido a todos.

Estos serían los argumentos en favor de la interpretación constitucional que señala que el Ejecutivo de la Unión no puede regresar con observaciones (vetar) el PEF a la Cámara de Diputados. Quienes argumentan que sí puede hacer las observaciones, que han sido sobre todo los panistas, no se han basado en una exégesis del texto constitucional, sino en antecedentes históricos. Han citado casos en que presidentes de la república han devuelto con observaciones el PEF a la Cámara. Sin embargo, Ernesto Zedillo no lo hizo cuando en 1997 la primera Cámara de Diputados con mayoría opositora en muchas décadas modificó sustancialmente el proyecto que él envió.

Si el presidente tuviese las facultades de observar el PEF, y prevaleciese la interpretación de que el artículo 72 (tal como está redactado) incluye también al PEF, ello significaría que en la práctica, cuando el Ejecutivo así lo quisiese, sólo podrían pasar las modificaciones al PEF, realizadas por la Cámara de Diputados, que tuviesen al menos dos tercios (66.7 por ciento) de los votos. Esto es así porque la fracción *C* del artículo 72 establece que “el proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de su origen” y después añade que se requeriría que “fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos”. Es decir, según el texto vigente para todas las leyes o decretos no exceptuados, sólo prevalece el punto de vista del Congreso cuando éste cuenta con mayoría calificada.

Más allá de la polémica de si el presidente tiene o no tiene facultades para regresar el proyecto de PEF con observaciones, debemos preguntarnos *si debería tener tales facultades*. Otra manera de plantear el asunto es preguntando ¿quién debe decidir en qué se gastan los recursos de la nación? ¿El Ejecutivo, el Legislativo, entre ambos? Lo ideal es que no fuera ninguno de ellos, sino la población. Más allá de las dificultades severas para implantar mecanismos de democracia directa en poblaciones tan numerosas como la nuestra, tenemos

que partir del hecho de que vivimos en una democracia representativa y no en una democracia directa.

Los ciudadanos y ciudadanas eligieron a Vicente Fox en 2000 para encabezar el Ejecutivo Federal por seis años, pero en 2003 determinaron que la oposición tuviera no sólo mayoría, sino mayoría calificada en la Cámara de Diputados. En México no existe el mecanismo de revocación del mandato, ni se somete al voto popular la ratificación del mandato de un gobernante. Por tanto, las elecciones intermedias (de diputados) son una forma de referéndum. Casi a la mitad del periodo de gobierno de Fox, el PAN no fue capaz de obtener la mayoría en la Cámara, ni siquiera un tercio. La población expresó, mayoritariamente, que no estaba satisfecha con el desempeño del gobierno federal. Siendo así, hay un mandato implícito de la ciudadanía a la oposición, constituida en mayoría en la Cámara de Diputados, para reorientar las políticas públicas federales, mediante la modificación sustancial del proyecto de PEF enviado por el Ejecutivo. Si el año pasado se hicieron modificaciones de menor cuantía al PEF 2004, este año la Cámara ha actuado de manera más consecuente. La disputa en curso es previsible en un régimen presidencialista en el cual el presidente en turno puede tener minoría en el Congreso. Donde la voluntad de la población se congela seis años.

La solución, en mi opinión, pasa por una profunda reforma del Estado que hiciera imposible que la voluntad popular (cambiante) no se reflejase (porque quedase congelada la de una elección federal previa) en la integración del Ejecutivo, como ocurre ahora. Nótese que la integración de la Cámara de Diputados, en cambio, refleja con bastante fidelidad la voluntad popular existente cada tres años. El instrumento clave sería la ratificación obligatoria del mandato presidencial a la mitad del periodo, de modo que la población pudiera ratificar o rectificar su postura expresada tres años antes. En países en los cuales el periodo presidencial es más corto (cuatro años, como en los Estados Unidos), esta necesidad no es tan aguda.

De cualquier manera, dado el multipartidismo existente en el país, que permite que un presidente sea electo, incluso con menos de la tercera parte de los votos, y la posibilidad de que la población vote de manera cruzada, en una misma elección puede resultar un presidente electo con baja representación en ambas cámaras. En los regímenes parlamentarios este problema no existe, ya que los gobiernos

tienen, por definición, mayoría para gobernar. Cuando la pierden, se tiene que formar otro gobierno con otra coalición de partidos. La introducción de elementos de tipo parlamentario en nuestra legislación, o de plano la transformación de nuestro régimen presidencialista en un régimen parlamentario, sería la solución radical de este problema.

Mientras tanto, adicionalmente a la ratificación del mandato, y como complemento a su establecimiento, es necesario establecer un mecanismo de equilibrio entre poderes para lograr un presupuesto óptimo. Un presidente que estuviese sujeto a la ratificación de mandato *debería tener facultades para observar los contenidos del PEF* aprobado por la Cámara de Diputados. Cuando un gobierno se propone echar a andar un programa específico (digamos en un área en donde hay consenso de que se necesita actuar en el nivel federal), y éste es rechazado en la cámara, se puede crear un vacío, dado que ésta no tiene facultades, ni capacidad, para diseñar un programa que lo remplace. Situación distinta es asignar más o menos recursos a programas existentes. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados decidimos asignar muchos más recursos que en la iniciativa oficial a las universidades públicas, mientras rechazamos la biblioteca faraónica que se propone llevar a cabo el gobierno. En este caso no se crea vacío alguno (o se crea uno en un área donde no hay consenso sobre la necesidad de actuar en cierta dirección). Simplemente se trata de una opinión diferente sobre las prioridades nacionales.

En los casos de observación presidencial a leyes y, si se ampliara la facultad al PEF, puede ocurrir que una minoría (digamos de 35 por ciento) de la Cámara de Diputados fuese decisiva en la asignación de los recursos de la nación, puesto que, devuelto el proyecto con observaciones, una mayoría amplia de 65 por ciento no podría convertirlo en presupuesto vigente. Por esta razón propongo que no sólo para el presupuesto, sino también para las leyes observadas, la proporción requerida para reafirmarlas disminuya a las tres quintas partes (60 por ciento).

Por último, una parte del desacuerdo entre dos partes, en cualquier campo, pero con mayor razón en materia de presupuesto, es la falta de diálogo. Debe institucionalizarse, como parte de un proceso amplio de reformas en la materia, sesiones de diálogo entre las comisiones de la Cámara de Diputados y el gobierno federal, que permitan

que las diferencias se ventilen y queden registradas por escrito. El diálogo seguramente permitirá reducir parte de las diferencias. Las que permanezcan deberán quedar registradas por escrito y hacerse públicas.