

Constitutional reforms: causes and consequences

Ramírez Rubio, Melina Araceli

Melina Araceli Ramírez Rubio

melina.aramirez@gmail.com

Centro de Investigación y Docencia Económicas,
Mexico

Analéctica

Arkho Ediciones, Argentina

ISSN-e: 2591-5894

Periodicidad: Bimestral

vol. 0, núm. 1, 2013

revista@analectica.org

Recepción: 02 Septiembre 2013

Aprobación: 31 Octubre 2013

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/251/2511053007/>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3829898>

Resumen: Estamos a escasos cuatro años de celebrar el centenario de la promulgación de la Constitución de 1917. Sin embargo, debido a las 554 reformas (Cámara de Diputados, 2013) que se le habían hecho hasta febrero del presente año, el texto que ahora nos rige conserva poco o nada del original publicado en el Diario Oficial de la Federación aquel 5 de febrero de hace 96 años. Si bien es cierto que el cambio social le exige al derecho su evolución, también es cierto que reformar la Constitución sobre cualquier tema sin conocimiento del mismo es tanto o más perjudicial que no modificarla.

Palabras clave: reformas constitucionales, deuda pública, proceso legislativo.

Abstract: We are just four years away from celebrating the centenary of the promulgation of the Constitution of 1917. However, due to the 554 reforms (Chamber of Deputies, 2013) that had been made until February of this year, the text that now governs us It preserves little or nothing of the original published in the Official Gazette of the Federation that February 5, 96 years ago. Although it is true that social change requires the law to evolve, it is also true that reforming the Constitution on any subject without knowledge of it is as much or more damaging than not modifying it.

Keywords: constitutional reforms, public debt, legislative process.

Estamos a escasos cuatro años de celebrar el centenario de la promulgación de la Constitución de 1917. Sin embargo, debido a las 554 reformas (Cámara de Diputados, 2013) que se le habían hecho hasta febrero del presente año, el texto que ahora nos rige conserva poco o nada del original publicado en el Diario Oficial de la Federación aquel 5 de febrero de hace 96 años. Si bien es cierto que el cambio social le exige al derecho su evolución, también es cierto que reformar la Constitución sobre cualquier tema sin conocimiento del mismo es tanto o más perjudicial que no modificarla.

Con la toma de posesión de Enrique Peña Nieto como presidente y con la firma del Pacto por México, durante los últimos meses hemos vivido un período de intensa actividad legislativa. Prueba de ello son las reformas educativa, laboral, de telecomunicaciones y de disciplina financiera de Estados y Municipios. El interés por transformar la estructura actual de país es innegable, no obstante, es necesario analizar el fondo de cada una de ellas para verificar que los cambios planteados una vez puestos en marcha efectivamente deriven en beneficios para los mexicanos.

En este punto es necesario hacer un breve paréntesis. Dentro del gobierno, la división de poderes tiene como objetivo promover la generación de pesos y contrapesos a través de la distribución de funciones para así evitar la concentración del poder. No obstante, sería ingenuo pensar que cada uno de dichos poderes actúa dentro de esferas de influencia claramente definidas y aisladas del resto. La interacción entre los poderes es inevitable pero esto no necesariamente va en detrimento de un gobierno equilibrado que trabaje por el bien de los ciudadanos. Así, aunque la función principal del ejecutivo sea la de dirigir la política nacional y la del legislativo sea la de legislar, éste último también desempeña funciones de dirección, pues las leyes que promulga imponen las directrices sobre las que el ejecutivo puede actuar. Es importante resaltar que para obtener buenos resultados se presupone que el poder legislativo, como condición necesaria del ejercicio de sus funciones, ha obtenido mediante un proceso de información exhaustivo los conocimientos indispensables para trazar los caminos sobre los que el ejecutivo habrá de caminar (De Vergottini, 2004, 494).

Lo cierto es que si analizamos las recientes reformas promulgadas por nuestro legislativo nos toparemos de frente con una realidad que dista mucho de ser como se plantea en la teoría. En particular, si se habla de la reforma de disciplina financiera de Estados y Municipios salta a la vista el precario conocimiento con que ésta se hizo. Antes de la reforma, la reglamentación del endeudamiento era responsabilidad de los congresos locales que únicamente estaban limitados por lo estipulado en la fracción VIII del artículo 117 constitucional que prohíbe a los Estados “contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.” En el segundo párrafo de la misma fracción se menciona además que no se pueden contraer obligaciones “sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas”. Respecto al primer punto no existe problema alguno, sin embargo, la ambigüedad del término “inversión pública productiva” ha permitido un alto nivel de discrecionalidad en los 31 estados.

Puesto que dentro de la Constitución no se da definición alguna de “inversión pública productiva” los congresos locales de cada uno de los estados ha dado una definición distinta de ésta en sus leyes de deuda o reglamentos equivalentes. Así, podemos encontrar estados con definiciones claras y específicas y otros que consideran que cualquier gasto califica como “inversión pública productiva”. Es posible observar entonces que se destinen ingresos no recurrentes provenientes del financiamiento para el pago de pensiones o gastos que sí son recurrentes, provocando un desequilibrio financiero al interior de ciertos Estados.

Un segundo problema surge de la definición de “deuda pública”. Hay estados como Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas que no consideran el financiamiento de corto plazo como deuda pública, por lo que el ejecutivo puede contratar esta clase de empréstitos sin tener que justificar el destino de los recursos y sin tener que pedir autorización a su congreso. Finalmente, está el hecho de que en los presupuestos de egresos no se considera el endeudamiento o si se hace, debido a la definición, quedan fuera los ya mencionados financiamientos de corto plazo.

Como es evidente, el desorden que observamos en el endeudamiento de algunos Estados y Municipios no proviene del financiamiento en sí mismo sino de la falta de regulación de éste. Si en la Constitución se especificara una

definición de “inversión pública productiva” y una de “deuda pública” se reduciría considerablemente el caos que en ocasiones se ha observado. Lo anterior sin necesidad de restringir o satanizar el endeudamiento. Asimismo, debe tenerse también en consideración el dotar al Gobierno Federal de los instrumentos necesarios para poder vigilar y dar seguimiento a los Estados y Municipios para verificar que éstos presenten presupuestos de egresos que consideren un techo de endeudamiento y que, cuando se contraten empréstitos de cualquier clase, se reporten.

La reforma promulgada por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados contempla la modificación de tres artículos constitucionales (art. 73, art. 74 y art. 117) que tienen como objetivo restringir el acceso de los estados y municipios al mercado de crédito. Lo anterior, lo están haciendo si considerar que la mayor parte de la infraestructura necesaria para la provisión de buenos servicios públicos sólo se puede financiar a largo plazo mediante dicho mercado. Lo que esto vaticina es un estancamiento regional que impedirá el crecimiento del país impulsado de manera regional. Si nuestros legisladores hubieran cumplido con su obligación de informarse respecto al tema que estaban tratando se pudo haber limitado la reforma al artículo 117 dando definiciones únicas de “inversión pública productiva” y “deuda pública” obteniendo resultados más significativos que los que se podrán obtener con la reforma que promulgaron.

Ahora bien, más allá de que se está restringiendo el mercado de endeudamiento de Estados y Municipios, también se establecieron las bases para que el ejecutivo tenga la capacidad de otorgar garantías sobre el crédito de la nación. La creación de ésta figura tiene como objetivo otorgar, una vez que hayan firmado con el gobierno federal los convenios mediante los que se comprometen a llevar a cabo estrategias de ajuste para fortalecer sus finanzas públicas, garantía federal a la deuda de los gobiernos estatales y municipales. Esto con el propósito de reducir las tasa de interés y, en general, mejorar las condiciones en la que se les otorga crédito. Sin embargo, en las modificaciones a la fracción VIII del artículo 73 constitucional no se plantean limitaciones al otorgamiento de dicha garantía. Es decir, se creó una nueva figura pero sin una regulación que evite posibles usos indebidos.

El análisis sobre esta reforma podría seguir o podría continuar con cualquiera de las otras, pero lo que se ha mencionado hasta aquí es suficiente para ejemplificar la falta de conocimiento con que se promulgan reformas. Justamente porque sería irracional esperar que cada legislador fuese experto en todos los temas de importancia nacional, es que existen comisiones que permiten discusiones especializadas. Lo cierto es que el proceso legislativo y, por ende el proceso de reformas, se ha desvirtuado en nuestro país. Se piensa que es posible favorecer a los ciudadanos con reformas basadas en información precaria y análisis mediocres que no dimensionan la envergadura de los cambios que se están incentivando o las conductas que se están inhibiendo. Dado lo anterior, es necesario que repensemos la totalidad del proceso de reforma estructural que se está llevando a cabo. Que se satisfaga la necesidad de cambios que demanda el proceso de evolución social pero sin perder de vista que el cambio por el cambio en sí no es un barco capaz de llegar a buen puerto. El cambio debe estar enfocado a obtener resultados específicos y debe estar fundamentado en información y conocimientos objetivos y oportunos.

Bibliografía

- Cámara de Diputados (2013). Cámara de Diputados. Recuperado el 2 de julio de 2013, de http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuad_cons_mar13.pdf
- De Vergottini, G. (2004). Derecho Constitucional Comparado. México: UNAM-Secretariado Europe per le Pubblicazioni Scientifiche.