

## Economía y Legislación

Francisco Lazo

La nueva Asamblea Legislativa, que tomó posesión el 1 de mayo de 1997, tiene que legislar hasta el año 2000. En estos tres años le corresponde crear un marco jurídico de cara al nuevo milenio, además de corregir algunas de las deficiencias jurídicas que se presentan y que, independientemente de la fuerza política que gobierne, deben ser modificadas.

En el campo económico debe partir del hecho real de las limitaciones constitucionales que al respecto tiene el Órgano Legislativo, ya que las atribuciones que al respecto le corresponden son:

- Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos, en relación equitativa.
- Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas, con la limitante de que la iniciativa la tiene el Ejecutivo, y la Asamblea podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados, pero nunca podrá aumentarlos.
- Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados públicos.
- Decretar beneficios e incentivos fiscales o de cualquier otra naturaleza, para la promoción de actividades culturales, científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios.
- Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago.
- Decretar, interpretar auténticamente, reformar y derogar las leyes secundarias.

Todo ello está enmarcado en el principio constitucional de que “Los órganos del gobierno lo ejercerán [el poder] independientemente dentro de las respectivas atribuciones y

competencias que establecen la Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.”

Tomando en cuenta la composición de la nueva Asamblea, en donde lo único significativo es que ARENA pierde el control de la mayoría simple, y que por el lado de la oposición no se vislumbra la posibilidad de articular una mayoría estable y firme que garantice un determinado control en las decisiones legislativas, éstas serán un tanto difíciles de consensuar, y por lo tanto de predecir el rumbo real que la Asamblea tendrá de aquí hasta el año 2000. En algunas ocasiones prevalecerá el bloque de derecha y en otras el bloque de oposición, y cada caso deberá ser analizado por separado; de allí que la matemática política legislativa tendrá una dinámica cambiante y fluctuante.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que esta Asamblea legislará, por lo menos durante dos años, con un Ejecutivo presidido por ARENA. Hay que tomar en cuenta que la agenda legislativa, según ha sido la tradición, ha venido siendo definida en su mayor parte por la iniciativa de ley que le corresponde al Ejecutivo, mientras que los diputados –que también cuentan con la facultad de tener iniciativa de ley– se han encontrado con restricciones y limitaciones, dado que los anteproyectos que ellos presentan no han sido debidamente tomados en cuenta a la hora de decidir en las respectivas comisiones.

Esta situación ha obedecido a la razón siguiente: por lo general el partido que controla el Ejecutivo ha logrado la mayoría en la Asamblea. En 1985 el PDC logró 33 diputados, en 1988 ARENA logró 32 en momentos en que la Asamblea contaba con 60 diputados.

En las elecciones de 1991 y 1994, ningún partido logró la mayoría, pero ARENA lograba de manera fácil llegar a tener la mitad más uno, al menos, de los diputados electos. Esta situación que se ha dado desde 1985, en donde el partido que tiene el Ejecutivo también ha controlado la mayoría en la Asamblea—salvo durante 1988—le ha signado un peculiaridad propia al trabajo legislativo, en el sentido de restarle dinamismo al trabajo de los diputados en sí.

Pero a partir de la nueva correlación de fuerzas que se da en base a las elecciones de 1997, la situación se ha modificado sustancialmente. El Ejecutivo ya no tiene las facilidades de imponer la agenda legislativa, pero aún cuenta con un as en su manga, ya que el Presidente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución, tiene la facultad de vetar un proyecto de ley que le mande la Asamblea. La Asamblea cuenta todavía con un mecanismo para sobrepasar dicho veto: si al menos dos tercios de los diputados electos ratifican lo actuado, entonces el veto presidencial deja de surtir efecto. Entonces, si el Presidente vetara alguna disposición de la Asamblea, para poder revertirlo con dos tercios de los votos, se tendría que contar con los votos de las fracciones de oposición a ARENA, lo cual deja a este mecanismo con muy pocas posibilidades de ser utilizado de forma eficaz.

Ante esta situación, lo que va a predominar en el trabajo legislativo serán los esfuerzos por buscar consensos entre las fuerzas mayoritarias—es decir ARENA y el FMLN—, o bien que ARENA se entienda con dos fracciones, la del

PCN y del PDC. En todo caso, lo que está en perspectiva es un cambio en la forma en que se han venido realizando las decisiones en la Asamblea.

Ante esta nueva situación que se impone, gracias a los resultados de las elecciones, nos preguntamos: ¿Cómo se determinará la agenda en el campo económico que discutirá la actual legislatura?

La respuesta no es sencilla, dado que en todo ejercicio de gobierno existen al menos dos tipos de decisiones, aquellas que se denominan *políticas de Estado* y otras como *políticas de Gobierno*. Las primeras son aquellas que no

sólo urgen, sino que son imprescindibles para que el país tome un rumbo claro e invariable, pase lo que pase. Dentro de ellas se pueden mencionar: el combate a la pobreza y a la marginación, la reforma del sector público, la autonomía municipal, la integración regional, la excelencia educativa, la eficiente seguridad pública, etc. Estos

temas deben producir importantes niveles de consenso entre las diversas fuerzas políticas, y tomando en cuenta a la sociedad civil como tal, una vez logrados, debe pactarse la no introducción de variaciones en un plazo razonable. En todo caso, si algo amerita modificarse, se debe someter al debate público. Por políticas de Gobierno, se entiende aquellas que, si bien escierto afectan ya sea positiva o negativamente a diversos sectores nacionales, no todos necesariamente van a salir afectados. Este tipo de políticas responde en buena medida a las promesas de campaña que se hacen.

COMPOSICION DE LA ASAMBLEA (1994-1997 Y 1997-2000)				
Partido	1994 -1997		1997 -2000	
	Diputados	%	Diputados	%
ARENA	39	46.40%	28	33.30%
PCN	4	4.80%	11	13.10%
PLD	ne	0.00%	2	2.40%
Sum a Derec	43	51.20%	41	48.80%
PD	ne	0.00%	1	1.20%
PDC	18	21.40%	9	10.70%
MU	1	1.20%	1	1.20%
PRSC	ne	0.00%	3	3.60%
Sum a Cent	19	22.60%	14	16.70%
FMLN	21	25.00%	27	32.10%
CD	1	1.20%	2	2.40%
Sum a Izquif	22	26.20%	29	34.50%
TO TAL	84	100.00%	84	100.00%
ne: No Existía				
FUENTE: Sobre la base de datos oficiales				

Al tomar en cuenta lo anterior, el trabajo legislativo en el campo económico será difícil de ejecutar o de prever, dado que las posibilidades apuntan más hacia la implementación de políticas de Estado. Sin embargo, ARENA—al controlar el Ejecutivo— cuenta con las posibilidades que le confiere el contar con el aparato de Gobierno para impulsar *políticas de Gobierno* a su conveniencia. Se debe tomar en cuenta, de manera realista, que resulta difícil gobernar desde el Órgano Legislativo; de allí que los 27 diputados que logró el FMLN tienen una tarea titánica para poder impulsar sus promesas de campaña, al menos en aquellos temas que requieran decisión legislativa.

Pero no todo es imposible de realizar. Hay algunos puntos, importantes de por sí, en los que se puede avanzar; dentro de ellos se encuentran los siguientes:

- La aprobación de la ley de libre competencia, para que garantice mayor protección a los consumidores y se logren regular prácticas de control económico que realizan algunas empresas salvadoreñas.
- La condonación de la deuda agraria y bancaria, con la finalidad de liberar de los costos financieros que ella implica a importantes sectores agrarios y que de alguna manera los mantienen asfixiados y sin posibilidades de reactivarse.
- Control más fuerte sobre los fondos públicos —sean éstos del gobierno central, de las autónomas, del sector financiero público y de las municipalidades— de manera que la Asamblea esté en la real capacidad de ejercer un verdadero papel contralor sobre las actividades públicas.
- Discutir sobre las posibilidades de contar con un presupuesto público que planifique por lo menos unos tres años, al menos en lo que a inversiones públicas se refiere.
- Impulsar una ley ejemplar en lo que se refiera al delito penal por evasión fiscal, que tenga como finalidad controlar el elevado índice de evasión fiscal que existe. De acuerdo con el Ministro de Hacienda, M. E. Hinds, el IVA se evade por arriba del 50%, y que en el caso del contrabando y del impuesto a la renta la situación es "escandalosa".
- Revisar a profundidad el esquema privatizador que se está llevando a cabo en ANTEL, CEL, CEPA, los ingenios, las plantas de alcohol, etc., con la finalidad de que las operaciones sean transparentes y de conformidad con la ley.
- Impulsar medidas sectoriales para reactivar el agro, algunos sectores industriales, y otros. Todo ello debe estar en armonía con un desarrollo sustentable que respete el medio ambiente.
- Promover leyes de control a la inversión extranjera.
- En lo que se refiere a la rebaja del IVA en tres puntos porcentuales, se debe tomar en cuenta que esto implicará una rebaja de al menos ₡1,200 millones de colones en la recaudación tributaria y que de alguna manera deben ser recompensados, ya sea mediante el aumento de otros tipos de impuesto o bien en una mayor persecución de la evasión, o en una combinación de ambos mecanismos. Lo que es importante de resaltar es el hecho de que la rebaja del IVA no puede ser una medida unilateral, sino que debe ir acompañada, necesariamente, de otras medidas.
- La Asamblea debe tener un papel más activo en la discusión de los préstamos internacionales que se contratan, también inmiscuirse más en el proceso de liberalización económica y de libre mercado que se está impulsando, es decir en los tratados de libre comercio, de integración que están a punto de ser firmados.
- También debe tener un papel más protagónico en exigir que se cumpla con la legislación laboral, para evitar abusos en

contra de la población trabajadora.

- Un elemento de primer orden es el referido a mantener una posición digna en el trato que se les da a nuestros compatriotas que por diversos motivos se vieron en la necesidad de emigrar, para que sus derechos sean respetados en el país que se encuentren.
  - La Asamblea también debe tener una clara posición sobre el denominado proceso de *modernización del sector público*, por las importantes repercusiones que ello trae hacia importantes núcleos poblacionales.
- 3 Por último, aunque no por ello menos importante, se encuentra el tener un papel protagónico en el proceso de tratados sobre facilitación de las relaciones de intercambio,

que incluyen: los tratados de libre comercio, los compromisos sobre integración –tanto centroamericana como hemisférica–, la constitución de bloques comerciales, dado que ello implica repercusiones en diversos ámbitos, que incluyen: balanza de pagos, aranceles y por lo tanto impacto en los ingresos públicos, cuotas, cláusulas de salvaguarda para defender intereses nacionales, impacto en el tipo de cambio, y similares.

#### Notas:

<sup>1</sup> Hinds, Manuel Enrique, citado por Francisco Lazo en "Avances y retrocesos en la política fiscal" en *Alternativas para el Desarrollo* N° 43, San Salvador, FUNDE, enero/febrero 1997.

### V Asamblea General de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Entre el 1 y 4 de mayo de 1997 se reunieron en ciudad de Panamá los miembros de la Red CRIES, los cuales trataron tanto los aspectos referentes a su dinámica institucional, como a su proyección de investigación y acción en el Gran Caribe. Adicionalmente, se eligió la nueva Junta Directiva que impulsará los cambios y acciones requeridos en esta nueva etapa por la que atraviesa la región.

Los resultados fundamentales de la Asamblea General fueron:

1. Establecer mecanismos de fortalecimiento de la red y la Secretaría General.
2. La definición de sus ejes de investigación y acción concentrados en la integración regional, las políticas económicas, la gobernabilidad y participación ciudadana, las cuales deben ser cruzadas a su vez por tres ejes transversales: género, medio ambiente y cultura.
3. Se definió que la red debe tener una presencia más activa en los distintos foros regionales, e insertarse y apoyar los procesos construidos por la sociedad civil de la región.

4. Generar propuestas regionales unificadoras y espacios de acción permanentes de la sociedad civil, es el caso de la Carta Social del Gran Caribe y la de un Gran Foro Regional por el Desarrollo del Gran Caribe (actores sociales y ONGs).

Los acuerdos más específicos serán dados a conocer en los próximos días, a fin de que los miembros de la red de CRIES y otras instancias regionales estén compenetrados de las nuevas actividades y acciones a desarrollar en la región por la Red CRIES.

En relación a la elección de la nueva Junta Directiva, esta recayó en las siguientes personas: como Presidente, Andrés Serbin, del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP); otros miembros son Clara Arenas de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO), Enrique Brito, del Foro de Apoyo Mutuo de México (FAM), Neville Duncan y Judith Wedderbur de Jamaica, Edwin Croes del Centro de Investigación Económica para el Caribe de República Dominicana (CIECA), y Alfonso Goitia de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) de El Salvador.